Canadian Environmental Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'environnement

1989-90

Canadian Environmental Advisory Council

REVIEW OF ACTIVITIES

Canada

92-00791/

Canadian

Environmental

Advisory

Council

Enquiries concerning the work of the Council and requests for Council publications should be addressed to:

The Executive Director
Canadian Environmental Advisory Council
c/o Environment Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H3

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. EN 91-1990E
ISBN 0-662-18875-6

Ce rapport est disponible en français

CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) is a body representing a cross-section of Canadians who are knowledgeable and concerned about the environment. It operates in a confidential advisory capacity to the federal Minister of the Environment. It provides the Minister with an alternative to the advice provided by the Department of the Environment (Environment Canada) and other federal agencies, and to the advice of specific interest groups. The Council's public role, in terms of activities such as the publishing of reports, is secondary to its primary function of providing advice to the Minister of the Environment.

Canadian Environmental Advisory Council | **Conseil consultatif canadien de l'environnement**

Ottawa, Canada
K1A 0H3

Minister of the Environment
Ottawa, Canada

Dear Minister:

It is with great pleasure that I submit to you the Council's Review of Activities for the period 1 April 1989 to 31 March 1990. The Council was very active during this period, particularly with respect to commenting on the legislation for the Environmental Assessment and Review Process. Major projects on the subjects of protected areas and sustainable development indicators were initiated and will be completed in 1991.

On behalf of all Council members, I would like to convey our best wishes and our commitment to future service.

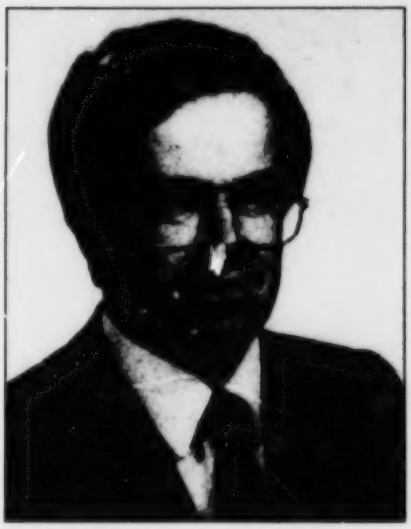
Sincerely,

Dr. Robert Page
Chairman

Canada

CHAIRMAN'S REMARKS

Those who follow the activities of the Canadian Environmental Advisory Council will observe a distinct change in presentation and format in the 1989-90 Review of Activities. A new cover design has been adopted, and the Review has been oriented toward a more reflective and thought-provoking style, including a new section on "Features" written by Council members, past and present. The Review opens with "Chairman's Remarks" which provide an overview of Council activities during the year in question.



Robert Page, Chairman

During the period from 1 April 1989 to 31 March 1990 the Council played an active advisory role. The federal initiative to legislate the Environmental Assessment and Review Process (EARP) and to commence work on a national "Environmental Agenda" (or Green Plan as it later came to be called) created much work for the Council in terms of advice to the Minister and the Department of the Environment. In particular, the Council prepared advice on EARP issues such as the equivalency of federal and provincial processes, the self-assessment principle, policy assessment, intervenor funding, post-implementation monitoring, and the follow-up audit of panel recommendations. Advice was also given on the public consultation process for the Green Plan, with a recommendation made to carefully monitor the process and view it as a learning experience as well as a mechanism for obtaining public input.

Following a meeting with The Honourable Lucien Bouchard in July 1989, the Council initiated three studies. A major study on protected areas in Canada was launched with the premise that Canadians strongly support the protection of unique and representative wilderness areas and landscapes. Work was done in 1989-90 on developing a national protected areas vision and action plan, with publication planned for early 1991. A second major study was commenced on indicators of ecologically sustainable development. This study follows earlier Council reports on *Examining Environment-Economy Linkages* (1986) and *Canada and Sustainable Development* (1987). The publication of three reports on indicators is planned for 1991. A third study, on the subject of the environmental and health impacts of energy production and use, was initiated after an extensive preliminary review by Council members. The Council lacked the resources required to cover this subject in depth, so it narrowed the study to focus on the impacts of the nuclear industry. This work also proved to be very large in scope, and the Council extended the deadline for the production of its report. Publication is planned for 1991 following peer review of the findings. The Council last examined the nuclear industry in 1977, in a report titled *Environmental Aspects of Nuclear Power Development in Canada*.

All in all, the Council has tackled a large agenda, and intends to maintain an active advisory role to the Minister as well as continue to serve the public through the publication of the results of its research. It goes without saying that the environment has moved to the upper level of the policy agenda of governments across Canada, and the challenge of integrated decision-making in governments will increase the stress on bureaucratic and political decision-making structures and processes.

TABLE OF CONTENTS

CHAIRMAN'S REMARKS iv

COUNCIL OPERATIONS

Meetings 1
Conferences 1
Membership 1
Publications 1
Administration 2

COUNCIL STUDIES AND ADVICE

A Protected Areas Vision for Canada 3
Sustainable Development Indicators 3
The Environmental and Health Impacts of the Nuclear Industry 3
Environmental Assessment and Review Process 4
The Green Plan 5
Canadian Environmental Protection Act 5
Environmental Awards 5
Northern Environmental Issues 6
Land Use Planning and Sustainable Development in Canada 6
Round Tables on Environment and Economy 7

ASSEMBLY OF ENVIRONMENT COUNCILS OF CANADA 8

FEATURES 10

What on Earth is Environment? *by J. Stan Rowe* 11
The Role of Environmental Advisory Councils vis-a-vis
Round Tables on Environment and Economy, *by Dr. Donald A. Chant* 17

ANNEXES

A. Membership, Canadian Environmental Advisory Council 21
B. List of Publications 22
C. Land Use Planning and Sustainable Development in Canada, Summary 24
D. History of the Canadian Environmental Advisory Council 28
E. Comparison of Round Tables and Environmental Advisory Councils 29

COUNCIL OPERATIONS

This section of the Review describes Council operations. The Council is a voluntary organization with part-time members who carry out work with the support of a small permanent secretariat staff. Much of the business of the Council is conducted through meetings and by various forms of telecommunications.

Meetings

During 1989-90 the Council made frequent use of small groups or committees of members who were assigned responsibility for individual studies. These groups occasionally met informally, but their progress reviews and discussions were generally combined with regular meetings of the Council. There were seven meetings of the full Council during the year, and four meetings of the Executive Committee. In addition, there was one special meeting of members with the Minister of the Environment to establish priorities for the year.

The practice of holding meetings in various parts of the country to gain first-hand knowledge of local and regional environmental conditions and issues was continued. Of the eleven formal meetings of the Council and Executive, only four were held in Ottawa-Hull. The locations of other meetings included Yellowknife, Toronto, Burlington, Winnipeg, Halifax, and Vancouver. The meeting in Halifax was scheduled to coincide with the annual Assembly of Environment Councils of Canada. The meeting in Yellowknife was noteworthy as the first full meeting of the Council held in the Northwest Territories.

Several of the meetings involved special briefings designed to keep the Council abreast of developments in the environmental field. Briefings of particular interest included: by the Angus Reid Group regarding research on public environmental concerns expressed in opinion polls; by officials of Environment Canada on the role of the Office of the Science Advisor; by the Canadian Wildlife Service on the National Wildlife Research Centre; and by a Council Vice-chairperson on progress made by the World Bank and the Asian Development Bank toward incorporating environmental considerations in their decision-making processes.

The Chairman of the Council met with leaders of the Natural Resources Defence Council in Washington for discussions on the Clean Air Act (USA) and a variety of transboundary issues. A meeting was also held with the Chairman of the House of Commons Environment Committee to exchange views and brief him on the work of the Council.

Conferences

Council members and staff participated in several conferences and workshops during the year, either as participants at the request of the sponsors or to exchange views and information. Included were: the Symposium on Arctic and Global Change in Ottawa; the Conference on the Environment and the Economy in Winnipeg; the Globe 90 Conference in Vancouver; the Federal-Provincial Wildlife Conference in St. John's; the Conference on Law and Sustainable Development in Ottawa; and the Conference on Health-Environment-Economy in Toronto. In addition, the Executive Director of the Council served as one of three Canadian experts at the workshop on Sustainable Industrial Activity in Warsaw (Poland) in preparation for the Economic Commission for Europe's Action for a Common Future Conference in Bergen (Norway).

Membership

The Council continued to operate below its membership limit of 16 during 1989-90. For reasons of economy and flexibility, the Council has normally operated with 8 to 12 members. There were 11 members at the start of the year, but with two retirements the total dropped to 9 by year-end.

The following members completed their terms during the year:

Dr. J. Stan Rowe (Vice-chairperson)
University of Saskatchewan
Saskatoon, Saskatchewan

Mr. Murray Coolican
National Sea Products
Halifax, Nova Scotia

No new appointments were made during the year, although several were under consideration at year-end. Dr. Robert Page was re-appointed as Chairman; and Dr. Hélène Connor-Lajambe was nominated as a Vice-chairperson to fill the vacancy created by Dr. Rowe's retirement. A complete list of members as of 31 March 1990 appears in this Review as Annex A.

Publications

As noted in previous Reviews, most of the issues studied by the Council result in advice which is provided to the Minister either orally or by letter. Only a few of the Council's activities include the production of formal reports. The Council published two reports during 1989-90:

Land Use Planning and Sustainable Development in Canada

This report concluded one of the Council's major studies in support of sustainable development. A brief description of the study appears in the Council Studies and Advice portion of this Review, and an extract from the report is included as Annex C.

On The Role of Environmental Councils, In Relation to the Canadian Environmental Advisory Council

An examination of the Council's role was undertaken on a more-or-less continuing basis over a period of years. This report is the final output from that examination. It reviews various studies and commentaries on different kinds of councils and their characteristics. It is intended as a reference for future planning purposes by the federal and provincial governments. An extract from the report appears in this Review as Annex D.

The third document published by the Council during the year was the *Review of Activities* 1987-88, 1988-89. That Review covered a two-year period as part of an effort to bring the Council's publication program up-to-date.

A complete list of the Council's publications appears in this Review as Annex B.

Administration

The Council began to resolve its budgetary problems during 1989-90. The Council has had problems in the past with funding its basic operations, while special funding had to be arranged for major studies and other projects. By year-end there were indications that the Council's annual budget would be stabilized at a significantly higher level to ensure that the Council could continue to plan and carry out its program of studies in an independent fashion.

The Council operated with the support of only two full-time staff until late in 1988 when a third position was provided. It was filled with the appointment of Mrs. Anne Marie Crevier as secretary. By the end of 1989-90 a fourth position had been transferred to the Council, and recruiting was underway. In January 1990, Mr. Joseph Potvin was seconded to the Council from the Corporate Policy Group of Environment Canada to assist in the study on sustainable development indicators. Also, during the year Mr. Ken Ogilvie was appointed Executive Director; he had previously been serving on an acting basis.

Staff activities continued to focus on the organization of meetings of the Council and its Executive and working groups, researching and gathering information on subjects under active study by the Council, editing reports, managing contracts, and performing other administrative support functions. The staff workload was heavy during the year due to an increased number of major studies and the need to plan for a scheduled move of the Council office to a new location in Ottawa.

COUNCIL STUDIES AND ADVICE

This section of the Review describes the major activities of the Council during the year 1 April 1989 to 31 March 1990. While the projects are described under separate headings, they are linked at various conceptual and practical levels. The Council approaches environmental issues as multi-sectoral and multi-disciplinary in nature; hence, linkages between and among Council reports and activities are important considerations.

A Protected Areas Vision for Canada

In past years the Council completed several studies on protected areas, and provided advice to the Minister. These studies focussed primarily on national parks – the Parks Act and policies, the national parks system, and proposals for new parks. During 1989-90 the Council directed its attention to the full range of protected areas, including ecological reserves, parks, and other protected area designations. This shift was prompted by the observation that the rate of land allocations and resource commitments would, by the year 2000, make the designation of new areas difficult if not impossible.

The existing approach to the establishment of protected areas has depended upon a variety of public and private bodies, and reflects changing value systems. Increasingly, there have been conflicts over the loss of wilderness areas and valued ecological assets such as old growth forests. Prompted by these observations, and with the encouragement of the Minister, the Council initiated a major study on "A Protected Areas Vision for Canada". The study was underway at 1989-90 year-end, and scheduled for completion in 1990-91.

The study, as noted, is not limited to national parks. The emphasis is on natural areas, including representative and unique wilderness ecosystems for which strict protective measures are needed. These might be designated as parks, wilderness areas, natural areas, ecological reserves, migratory bird sanctuaries, and so on, as long as adequate protective measures are assured. The Council's objective is to develop a vision and action plan which can be shared by public and private bodies so that the efforts of all will be complementary.

The study work plan includes consultations with interested organizations, individuals and government officials. The Council's project is also designed to build upon other studies, including the report of the *Task Force on Parks Establishment, Parks 2000: Vision for the 21st Century* (1987).

Sustainable Development Indicators

"We ask the OECD, within the context of its work in integrating environment and economic decision-making, to examine how selected environmental indicators could be developed."

The above excerpt from the *Economic Declaration* of the Group of Seven (G7) Economic Summit in Paris, July 1989, prompted the Council to conduct an in-depth study of a process for defining indicators of ecologically sustainable development. Canada played a key role in prompting the G7 Summit Leaders to support this initiative, and the Council was asked by the Minister to explore the issue in depth. The Council's interest and activity in the field of environmental indicators dates back to the mid-1970s, and in recent years was focussed on state of the environment reporting and the need for improved indicators for that purpose. The publication of *Our Common Future*, the report of the World Commission on Environment and Development (WCED), and the general acceptance of its concept of "sustainable development", emphasized the need for additional indicators that are neither purely economic nor purely environmental, but that provide linkages between the two.

The Council has been a strong advocate of the work of the WCED. It has undertaken studies on the concept of sustainable development, and has continued its support for the "round tables on environment and economy" established by the federal, provincial and territorial governments to advise on the definition and implementation of sustainable development.

In 1989-90 the Council reviewed work completed or underway in Canada and other countries on the subject of indicators, and met with organizations and agencies that were interested and knowledgeable in the field. By the end of the year, plans were underway for an international workshop to be held early in July 1990. Representatives of various schools of thought in economics and ecology, and senior policy and decision-makers from the public and private sectors were invited to attend. Three background papers were commissioned and were under preparation at the end of the 1989-90 fiscal year.

The Environmental and Health Impacts of the Nuclear Industry

There was a brief reference in the previous Review of Activities to the Council's involvement with, and reaction to the report of the Advisory Committee on Energy

Options. The Review noted that "there is no issue more central to sustainable development than the relationship between energy policy and the environment", and commented that the Council was considering its future course of action, including the possibility of an in-depth study on how sustainable development concepts could be integrated into the energy policy framework.

Discussions on alternative courses of action continued during the early part of 1989-90. The Council developed a framework that, it was hoped, would be a useful contribution to the long-term national environmental agenda. It would require a series of individual studies that, in total, would be beyond the resources of the Council. The Council decided to undertake a study which it considered timely – The Environmental and Health Impacts of the Nuclear Industry. This study was intended to fit within the framework developed by the Council based on four points, each of which would require careful research, analysis and public debate:

- the amount of energy required for a quality society;
- assessment of current technologies;
- assessment of new technologies and techno-economic practices; and
- risk assessment.

The Council concluded that it would be misleading to evaluate the present day environmental-social consequences of a particular energy source without also asking about its future, its dependability, and the kind of world into which it would be likely to lead society. It was considered essential to determine which energy technologies are conducive to sustainability of the ecosphere, and to undertake comparative evaluations.

The Council identified nuclear energy as its first priority for study. The increasing concern over climate change has led to renewed interest in the nuclear option, but the health and environmental risks associated with nuclear power must be carefully assessed before major decisions are made. A scientific review of the environmental and health impacts of nuclear energy was commissioned by the Council at year-end. In the Council's view, the scientific review should be part of a series of studies through which it would be possible to evaluate the sustainability of all major energy cycles and technologies. The nuclear industry study is intended to result in a balanced and comprehensive summary of what is currently known, and to identify key areas for public debate on the nuclear energy option and its place in Canada's overall energy mix. The Council plans to urge others to undertake similar studies for all energy cycles, and might, within its own resource constraints, conduct further studies in this area.

Environmental Assessment and Review Process (EARP)

During the previous year, the Council undertook an independent review of the Environmental Assessment and Review Process. The report, *Preparing for the 1990s: Environmental Assessment, an Integral Part of Decision Making*, was completed and released near the end of the year. It contained recommendations for major changes, including the entrenchment of EARP in legislation. Throughout 1989-90 the Council was involved in extensive follow-up to its report, particularly with respect to preparing advice on the proposed legislation of EARP.

Problem areas were discussed with the Federal Environmental Assessment Review Office and Environment Canada, and with representatives of interested groups. The Council was also briefed by an expert in constitutional law. The Council then provided advice to the Minister on five main areas of concern: the equivalency of federal and provincial processes (as well as various federal decision-making processes); intervenor funding; post-implementation monitoring and the independent follow-up audit of panel recommendations; environmental assessment of policy; and self-assessment monitoring. The Council noted that public expectations were far in advance of the bureaucratic willingness to change, and only the application of political will could bring a satisfactory level of reform.

The majority of the recommendations made to the Minister were elaborations or refinements of recommendations made in the Council's 1988 report. The Council was particularly concerned about provisions for the equivalence of EARP and other assessment processes within the federal government and between the federal and provincial governments. The Council warned that if other federal agencies were allowed to operate independent processes that significantly undermined the principles of EARP, the credibility of the whole process would be in question. In the federal-provincial field, the Council's concern regarding equivalence between the federal and provincial assessment processes was increased by the Federal Court challenge on the Rafferty-Alameda dams.

The Council supported the recommendation of the National Task Force on Environment and Economy that called for the harmonization of environmental assessment processes across Canada, but the Council stressed that in most cases this would require upgrading of provincial processes, not downgrading of the federal process.

Of equal concern to the Council was the environmental assessment of policy. The Council recognized that the development of policy cannot be carried out completely in public, and that a balance must be found between secrecy and an open public process. It noted that the Brundtland Commission, which introduced the concept of sustainable development, focussed on policy formulation. The implications of the Commission's message were clear: there must be environmental assessment of policy if there is to be sustainable development, and the documentation on assessments must be open to public and parliamentary scrutiny.

The Green Plan

"The challenge is to integrate environmental considerations into decision-making in a more systematic, focussed and co-ordinated way. The government's first priority, therefore, is to help change the way decisions are made at all levels of society."

A Framework for Discussion on the Environment (1990)

Members of the Council were briefed by Environment Canada on the "framework document." It was described as a "national action plan for the environment which will address environmental issues of concern to Canadians and establish a framework for implementing sustainable development in Canada." After a revised document was approved in principle by the Cabinet, the Council was briefed by the Deputy Minister. The Council was asked for comments on the document itself and on plans for public consultation.

The latter briefing took place in March 1990, just prior to the end of the Council's fiscal year; therefore, most of the Council's activity on this subject was scheduled for the 1990-91 fiscal year. The Council did provide interim comments and suggestions to the Minister shortly after the briefing. The comments, while critical of plans for the consultation process in some respects, were oriented toward improvement of the process. The Council noted that "Nobody wants the agenda to fail. – From this it follows that the Green Plan cannot be allowed to fail."

The Council was concerned that public expectations were high and that the Green Plan would probably not measure up to those expectations. The Government was advised to be receptive to criticisms and suggestions during the consultations. The Council also urged that there be consistency across the country in terms of access to the consultations – all regions and groups should have an equal opportunity for influence.

Canadian Environmental Protection Act

Major efforts related to the Canadian Environmental Protection Act were undertaken by the Council in previous years. They included a study of the proposed legislation, which culminated in the publication of the report, *Review of the Proposed Environmental Protection Act* in March 1987, and a 1988 review of the process for developing lists of toxic chemicals under the Act. Recommendations on the latter aspect were incorporated in the Council report, *Listing Toxics Under CEPA – Is The Chemistry Right?*

Concern continued to be expressed by the Council over the ability of Environment Canada to do the necessary assessments on toxic chemcials. The Council recognized that there were enormous gaps in scientific understanding and that the scientific capabilities of Environment Canada staff were limited in terms of numbers and the required mix of skills. The Council urged again that the federal government seek assistance through co-operation with other countries, and that additional resources be allocated to Environment Canada to strengthen its analytical and research capabilities.

In the past, the Council has expressed concern to several ministers on the subject of enforcement and compliance. It published the results of one study in 1987, *Enforcement Practices of Environment Canada*. The Council cautioned the current Minister that effective and consistent enforcement is critical to federal government credibility with the public.

The Council brought two particular concerns to the attention of the Minister during the year, both of which were emphasized in previous studies: the need to speed up the process for scheduling (and ultimately regulating) toxic chemicals; and the enforcement of regulations under the Act, particularly in connection with federal-provincial administrative agreements.

Environmental Awards

The federal Minister of the Environment announced a new series of National Environmental Achievement Awards to be inaugurated in 1989, and asked the Council to make the final selection of winners. The awards were introduced to recognize "the achievements and dedication of Canadians in protecting and restoring the environment." The awards were offered in five categories:

1. Non-profit Organization – for a non-government, non-profit group that made an outstanding contribution to Canada's environment.

2. Outstanding Communications for Environmental Awareness – for an author, journalist, broadcaster or film-maker whose work significantly increased Canadians' awareness of environmental issues.

3. Corporate Environmental Leadership – to recognize innovative and/or exemplary environmental conduct by a Canadian corporation, institution or association.

4. Lifetime Achievement – to an individual Canadian whose lifetime dedication to the environment has been a source of inspiration.

5. Environmental Leadership by a Municipality – to recognize an innovative and/or exemplary environmental project or activity by a municipality.

   (Nominations in a sixth category, Environmental Science Fair Project, were judged separately.)

Nominations were submitted to Environment Canada and referred to the Council for judging. Presentations to the 1989 winners were made by the Minister at a ceremony in the National Art Gallery on June 4. The winners were:

1. Non-profit Organization – World Wildlife Fund
2. Communications – Ms. Annabel Slaight
3. Corporate Environmental Leadership – Mohawk Oil Co. Ltd.
4. Lifetime Achievement – Dr. Pierre Dansereau
5. Municipal Leadership – City of Kitchener

Northern Environmental Issues

Since its inception the Council has given special consideration to environmental conditions and concerns in Northern Canada – the Yukon and Northwest Territories, which encompass more than 40 percent of Canada's land and freshwater area. The Council has made an effort to always have active representation from the North. While the Council has held meetings in various parts of Canada to give members first-hand exposure to local environmental problems and conditions, 1989 was noteworthy as the first year in which the full Council visited and met in the North.

The August 1989 meeting of the Council was held in Yellowknife, and included a visit to Norman Wells for a tour of oil exploration and production facilities. During the northern visit, members of the Council met formally or informally with representatives of several organizations including the Government of the Northwest Territories, the Dene Nation, and the Métis Association. Northern topics on the agenda included: the status of national park proposals, contaminants in the Arctic, land use planning, the Science Institute of the NWT, sustainable development in the NWT, ecological reserves, environmental assessment of pulp mills in northern Alberta, uranium mining, and National Energy Board hearings.

Prior to the meeting in Yellowknife, the Council was briefed by the Department of Indian and Northern Affairs on contaminants in the North. The results of research and monitoring studies that had recently become available indicated that many classes of chemicals found in southern Canada were getting to the Arctic, and that the main source appeared to be long-range transport by air and water currents.

The Council supported the establishment of a Canadian Polar Research Commission to help co-ordinate Canada's international scientific responsibilities in the polar regions. The Commission had previously been proposed by Dr. T.H.B. Symons in a special report to the Minister of Indian and Northern Affairs. During the Council's visit to the North, representatives of several groups expressed frustration at the delay in acting on recommendations from the 1986 *Canada and Polar Science* study. It noted that the recommendation had been accepted by the Minister of Indian and Northern Affairs, but had not been acted upon; nor had there been action on supporting recommendations from the follow-up special commission on establishment of the Polar Commission. There were continued calls by the international community for a strong Canadian presence in polar scientific studies and forums.

Land Use Planning and Sustainable Development in Canada

A study that was initiated by the Council early in 1988 was concluded in 1989 with the publication of a report titled, *Land Use Planning and Sustainable Development in Canada*. The report was released in Winnipeg in May 1989 at the Conference on Environment and Development hosted by the Premier of Manitoba. Since its release the Council has received requests for approximately ten thousand copies from across Canada and from several other countries. Most of the requests have come from professionals, either groups or individuals, and from universities, several of which are using the report as a reference document in planning and related courses.

The Council launched the study as part of its follow-up to the report of the World Commission on Environment and Development. In the Council's view, land use planning has generally been perceived and practised in a very narrow, legalistic, usually localized context, rather than as

a holistic, integrated approach to protection and management of the environment. The Council regarded land use planning as a key element in developing a concrete, practicable strategy for sustainable development particularly by integrating land use planning with other processes such as conservation strategies and environmental impact assessments.

Building on the report, the Council prepared a short list of recommendations for the Minister. In general they called for continued federal leadership in land use planning in order to provide consistent direction and standards such as the federal government does in areas like health, education and justice; and for expansion of the government's valuable role as a source of information on land use planning in Canada. The Council also called for: (1) continued participation by the federal government in land use planning using an integrated approach under the Canada Water Act and other relevant legislation; (2) ensuring that land use planning initiatives provide for the designation of wildlife reserves, ecologically significant areas and national parks, as parts of a network of protected areas; (3) active promotion of provincial conservation strategies and a concerted effort to develop a national conservation strategy; (4) management of federal land to achieve broader social, economic and environmental objectives; (5) preparation of a national set of land use policies and guidelines to provide a common framework for specific planning programs; and (6) use of the Federal Environmental Assessment and Review Process whenever land use changes may have an adverse impact on federal lands.

A summary of the Council's land use planning report appears in this Review as Annex C.

Round Tables on Environment and Economy

The 1988-89 Review of Activities described the Council's support for the work of the National Task Force on Environment and Economy, and its follow-up to the report of the World Commission on Environment and Development. One of the major recommendations made by the Task Force related to the establishment of "round tables" at the national, provincial and territorial levels. The round tables would serve as forums for senior decision-makers from all sectors to work toward integration of environmental and economic matters.

The National Round Table on Environment and Economy (NRTEE) held its first meeting on June 14-15, 1989. Two current CEAC members and one former member were appointed to the NRTEE. Close liaison was maintained between CEAC and the NRTEE Secretariat throughout the year, and a meeting was held between Council representatives and the NRTEE Chairman. Through contact with provincial environment councils and other provincial and territorial representatives, CEAC continued its support for the establishment of other round tables in Canada. By the end of 1989-90, round tables on environment and economy had been created in all provinces and territories except Alberta, Newfoundland and the Northwest Territories.

One particular focus of the Council during the year was to distinguish between the roles of environment councils and round tables. A brief discussion paper was prepared as a backgrounder for the Assembly of Environment Councils. A copy of the paper appears in this Review as Annex E.

ASSEMBLY OF ENVIRONMENT COUNCILS OF CANADA

The assemblies of environment councils are held on an annual basis and hosted on a rotating basis by the participating councils. The meetings provide an opportunity for the councils to exchange information, share common experiences, learn from the experience of others, and build support for shared ideas and concepts. They have been held annually, with a few exceptions, since 1975.

The 1989 assembly was held in Halifax, Nova Scotia, from September 27-29. It was hosted by the Nova Scotia Environmental Control Council. In addition to Nova Scotia, participants included: Alberta, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick, Prince Edward Island, and the federal council.

There were two main themes for the Assembly:

- Role of Environmental Advisory Councils vis-a-vis Round Tables on Environment and Economy; and
- Public Participation in Environmental Decisions.

The discussions were launched by two keynote speakers, Dr. Donald Chant of Toronto (a former chairman of CEAC), who spoke on the role of environment councils vis-a-vis round tables, and Mr. Luc Ouimet of Montreal, who spoke on public participation. The deliberations took the form of concurrent workshops and a final plenary session.

With respect to the relationship between advisory councils and round tables, participants at the assembly generally felt that while there might be some overlap of interests and mandates between the two, there were no fundamental conflicts; both were working toward the same goals but from different perspectives. The delegates felt that the Assembly should go on record as supporting the mandate of the round tables, and should look for opportunities to form partnerships.

The delegates strongly supported public participation in environmental decision-making, and felt that environment councils should promote public education on environmental issues. There was particular support for the role of the media in informing the public, but concern was expressed that adequate, unbiased information should be made available to the media.

The recommendations listed below were adopted at the Assembly. It was noted that, in line with the normal practice at assemblies, individual councils were at liberty to adopt and act upon the recommendations as they saw fit.

CEAC To Function As An Information Clearing-House

The federal and provincial environmental advisory councils, meeting in joint session in Halifax, Nova Scotia, 29 September 1989, request the federal advisory council to establish in its office in Ottawa a clearing-house for the exchange of environmental information between the various councils.

The Role Of Environmental Advisory Councils Vis-A-Vis The Round Tables On Environment and Economy

1. Round tables should include representatives from the memberships of the environmental advisory councils.
2. Environmental advisory councils should provide research support to their members when they serve on round tables.
3. Round tables and environmental advisory councils should co-operate on the development and introduction of environmental education programs.
4. Environmental advisory councils should be given adequate staff and financial support to fulfill their mandate to monitor environmental issues, conduct careful research, and provide thoughtful and comprehensive advice to their ministers and other relevant bodies.
5. Notes should be prepared on the discussions held at the Assembly of Councils which explored the relationship between advisory councils and the round tables. These notes should be sent to all councils for use as they see appropriate in their jurisdictions.

Public Participation In Environmental Decisions

1. As an educational approach, and to provide a basic and essential index that politicians can understand, it is recommended that councils ask the public, on a regional basis, to evaluate the state and health of the environment in the various sectors in relation to the state of the environment existing a decade ago.

2. Given that all sides in a hearing or public forum should be equally represented, it is recommended that the principle of intervenor funding be accepted.

3. Whereas the public must be informed in order to participate effectively in issues directly affecting the environment, it is recommended that advisory councils be leaders in initiating public education in environmentally related issues.

4. Given that the media have a substantial impact on how the public perceives the issues and how the public receives the issues, it is recommended that the media be properly informed and involved in real issues, so as not to be swayed by biased opinion, and thereby preserve the independence, diversity and quality of the media as a basic condition of participatory democracy.

5. It is recommended that each provincial council prepare a response to the CCREM Task Force on Environment and Economy.

Transboundary Issues:

1. Whereas transboundary issues are becoming common business in terms of treatment by neighbouring councils, and whereas these issues could have significant impacts on future strategies developed at the national level, particularly with regard to negotiations with our southern neighbours (U.S.A.), it is recommended that the Canadian Environmental Advisory Council and the provincial advisory councils communicate wherever possible with one another prior to taking a position on the issue in question, with a view to providing the best possible advice to their respective ministers.

Environmental Impact Assessments:

1. Given the recognized importance of objective environmental impact assessments as a component of sustainable development, and the fact that developments in one province may adversely impact the environment of one or more of the other provinces, it is recommended that the governments of Canada, the provinces and the territories accept the principle that, where requested by one or more of the affected provinces or territories, there should be a full environmental impact assessment with public hearings on that development.

FEATURES

Starting with the current edition, the Council plans to include in each Review of Activities one or more noteworthy articles on the environment. Normally they will be selected from writings by current or former members of the Council, but contributions from other sources will be considered. They will be included in the Reviews to provoke thought and to share environmental insights and views. The articles appearing in this section represent the opinions and observations of the authors, and do not necessarily reflect the views of the Council.

WHAT ON EARTH IS ENVIRONMENT?

by J.Stan Rowe

Introduction

Each mode of knowing entrains its appropriate ethic. The inevitable result of the Western epistemology – scientific, analytic and objective – is a "me-it" ethic, sanctioning individuality and self-aggrandizement. The axis that joins mode-of-knowing to ethics is the base of a triangle whose third point, the ontological dimension, is deep belief as to what is real and important. Years ago, in what has too optimistically been called the Age of Reason, humanity appropriated the apex of the triangle for itself.

The three points of the configuration of knowledge – mode-of-knowing, ethics, and view of important realities – reinforce each other. If *Homo sapiens* is the central reality of the universe and, following from this, if human rights are the sole focus of ethical concern, then science/objectivism is the appropriate mode of knowing, for what else so effectively promotes human interests and power-over? But if things other than humans are of surpassing importance, as today's events lead us to suspect, then the old ethic and the old mode of knowing are also called into question.

Re-conceptions of reality, of what is centrally important, will open avenues of escape from tradition's species-centered ethic and the mode of knowing that serves it.

What humanity's leading vision and direction will be is today's portentous question. The history of where humankind has been in thought and action, and how the race has arrived at the present, is interesting but less important. The modern age suffers from a plethora of ideological theories as to where humanity has gone wrong, and from a lack of vision as to what humanity might become. The prestige of science polishes the rear-view mirror, encouraging the explanatory backward glance that searches out past causes. Ecosophy can do better if it launches an imaginative quest for compelling futures.

Wrong-Way Vision

To see the world inside-out is to see it wrongly. Yet that is precisely the perspective that people have brought to the interpretation of their role on Earth. The new vision, from outside-in, more accurately portrays the ecological reality. It reveals people, society and human institutions as dependent within the encompassing context of the planet.

How to express this dawning comprehension? New verbal symbols are needed. Old words, carriers of old concepts and thoughts, are unequal to the task. Among the misleading ones are those that refer to human circumstances, to surroundings, to the milieu. Hence the significant question: "What on Earth is environment?"

In the following discussion, three points are stressed:

1. As conceptualized at present, "environment" is an obscurant, a grab-bag of elements so hazy in their relationships that attempts at structured thought about them face certain frustration.

2. Before it can be appreciated, studied, defended, and sympathetically cared for, "environment" must be conceptualized as the three-dimensional changing and evolving World Ecosphere: a substantial surrounding reality: a Nature that is palpable as well as mystical, creative, life-producing, and life-sustaining.

3. The sectoral ecosystems that the Ecosphere comprises must be conceived as structured, evolving, and life-encapsulating, and experienced as biophysical/ecological entities, *supra*-organismic volumes wherein people individually and communally live, move, and have their being as constituent parts of the planetary surface.

Environment As The Level-Of-Integration Above The Individual

Of all the words commonly used in discussions of ecological integrity and deterioration, "environment" is surely the vaguest. That it stands for something important is attested by the many agencies and departments of governments that busy themselves with managing its parts, and by the army of environmentalists eager to defend them.

Yet beyond general statements pointing up, down, and around to the air, soil, water, food, forests, wildlife, natural resources, wilderness, parks, cities, culture, society, and especially to whatever impacts on community health, few agree about the exact referent of the word "environment".

The Australian Environment Protection Act defines "environment" as "including all aspects of the surroundings of

Note: *This essay appeared in the Fall 1989 issue of* The Trumpeter, Journal of Ecosophy. *Dr. Rowe is emeritus Professor, University of Saskatchewan. He is a former Vice-chairperson of the Canadian Environmental Advisory Council.*

man whether affecting him as an individual or in his social groupings". A proprietary essence is distilled by the Canadian Study Group on Environmental Assessment Hearing Procedures in identifying environment as " a collectively shared property". Ontario's Act Respecting Environmental Rights gives a more detailed and representatively chaotic definition, taking environment to mean:

a. air, land or water,
b. plant and animal life, including people,
c. the social, economic and cultural conditions that influence the life of people or a community,
d. any building, structure, machine or other device or thing made by people,
e. any solid, liquid, gas, odour, heat, sound, vibration or radiation resulting directly or indirectly from the activities of people, or
f. any part or combination of the foregoing and the inter-relationships between any two of more of them, in or of Ontario.

Note that after brief mention of "air, land or [sic] water", the focus is determinedly on people in their cultural setting. That is typical of the strong bias toward socio-economic concerns that tends to dominate not only provincial but also federal environmental assessment and review processes, deftly substituting people problems for those of the broader sustaining milieu which accordingly suffers neglect.

The difficulty stems from perceptions that humanity is in control of the world, possessing it as property, successfully shaping it through the cultural tools of science and technology. This pre-ecological attitude, popularized particularly by Marxists, conceives "mere" nature and "brute" nature as little more than dross until assimilated purposefully by man into rational-intentional forms. Nature is an erratic, disorderly bitch to be tamed, domesticated, and reformed in the service of humanity. Hence the deduction that the important environment is the built environment along with its socio-economic culture.

The ecological revolution of the second half of the twentieth century demolished the fiction of human self-sufficiency. True, each individual draws mental and physical support from society and from the artifacts provided in the built environment; but the social context, to be vital, must also include the life-supporting processes of the world, of natural ecosystems. Human culture may improve the efficiency of the extraction of materials and energy from Nature, but it is not itself the materials and energy. The community may provide meal tickets for human banqueting, but it is not itself the sustenance. The "socio-economic environment", considered of foremost importance, is in fact attached by the umbilical cord of technology to the planet's vital processes. It is dependent on them and functionless without them. The economy, supported by the Ecosphere and its sectoral ecosystems, will soon be dead unless "sustainable environment" attracts more attention than "sustainable development". Populations and communities and cultures are not integrated levels-of-organization because they omit, in concept and in fact, the matrices that confer substantiality. If those binding and supporting matrices of Nature are added, then populations, communities and cultures are transfigured into substantial ecological systems: into ecosystems.

In order to be consistent with the nature of the organisms that "environment" surrounds, the latter must be as tangible as they are, but at a more inclusive level-of-organization. This higher level is the definition of an ecosystem, i.e., all the biota within a given volume of World-space integrated with that World space.

Common language obscures this logic by presenting populations, communities, societies – all of which are non-volumetric taxonomic categories – as if they were substantial entities equivalent in status both to volumetric organisms and to the three-dimensional ecosystems that encase organisms. They are not. The categories are as different as the abstract species *Homo sapiens* and an honest-to-God wise man. Further, a false tangibility is frequently granted to the aura of ideas that holds human populations and communities together.

As long as environment is interpreted as referring primarily to people-associations and their institutions in the cultural milieu, as long as it is muddled up with the socio-economic system and with such abstractions as Teilhard de Chardin's "noosphere", the tormented world will not get the attention it needs and deserves.

Environment Its Own Pejorative

The etymology of "environment" offers no easy path out of the morass created by hazy concepts. The word is derived from the French *virer*, to turn, whence *en* (in) + *viron*, meaning to encircle. To be around, to encircle, implies a centre, suggesting that other things of greater interest lie within. Thus nebulous "environment" surrounds more sharply defined realities, such as organisms and people, from which at second-hand it derives its status. A subtle sycophant, environment used in this way reflects back to people their preoccupation with themselves.

Environment's self-effacement is the source of its problems. If it is merely peripheral, consisting of the secondary odds and ends that surround people, then people are obviously more important than it. Hence, in the crunch when choices must be made, say between more industrial development to enrich and bedizen humanity versus less industrial development to protect and maintain the environment in beauty, health and permanency, the response is, "First things first, and let environment take its chances." After all, which is more important: people or tropical forests, farmers or fertile soils, jobs or environment?

Furthermore, by extension of the same logic, if society does not continually increase industrial development, forcing economic growth both domestically and internationally by fostering trade and consumption, then where will the wealth come from to clean up the environment? The message is clear: "Seek first a vibrant economy, for wealth will cure all ills". In the works of the Brundtland Commission, the key to progress is forceful economic growth.

Flying in the face of such logic are the worsening problems of chemical changes in the atmosphere, of water pollution, soil degradation and food toxification, as economic development intensified by population growth gathers speed world-wide. Today's problems suggest that whatever the people-encircling "environment" may be, its importance far exceeds that conveyed by the weak word. Behind the diffident verbal disguise lies a reality greater than "that which (merely) surrounds organisms." Indeed this latter definition, adequate for biologists narrowly fixated on biota, must be replaced by one more substantial; namely, the planetary ecological system in which organisms are encapsulated as parts.

Recognition of the global ecosystem as the objective thing behind environment's facade will mark a major conceptual advance for the human race.

The Ecosphere Is The Prime Reality

The immediate reality for people on Earth is the layered skin of the planet, no less miraculous for appearing commonplace and simple in composition. It consists of a thin gaseous stratum resting on liquid and solid strata, with organisms concentrated at the phase boundaries. The gaseous layer is the atmosphere, the liquid is the hydrosphere, the solid is the soil-and-sediment bearing lithosphere. Within this three-way matrix, organisms and their surrounds are often said to comprise a communal fourth sphere, the biosphere – a term apt to mislead by suggesting the pre-eminence of organisms.

Actually all four constituents – air, water, earth, and organisms – are essential parts of the one homeostatic whole, the Ecosphere: literally the Home-sphere. This word for the planetary ecosystem has the double advantage of reminding humanity where it is domiciled while expressing no prejudice in favour of organisms; hence no denigration of earth, water and air as less than organisms, as merely their environment. It implies equal importance among all components while also implying that everything existing within the Ecosphere, including the human race, is a product of it, a subdivision of it, a part of it, and therefore less important than it. The Whole Home is the prime reality; all else within is fragmentary, disarticulated, lost, and meaningless until conceived and experienced in the context of the Ecosphere.

The derivations of the words "art" and "religion" suggest that their functions are to seek ways of joining and of binding together. Both human quests can fruitfully ponder the questions that ecological insight into the Ecosphere-people relationship poses for articulators and healers: **Who in the World are you? What on Earth are you doing?**

Ecosystems: Sectors Of The Ecosphere

The Ecosphere shell that encases the planet is bubble-thin but four-dimensional in space and time. Like the air masses, soils, and oceans that are parts of it, the Ecosphere can be sectioned into particular ecosystems by conceptually imposing boundaries. Each ecosystem is a layered "box" abstracted from the Ecosphere, its air layer overlying a soil and/or water layer and with organisms encapsulated at the solar-energized interface. Each ecosystem, like a larger version of the microcosm aquarium or terrarium, is a segment of the Ecosphere, a part possessing a higher order of organization and integration than its constituent air, water, sediments, and organisms. Note that ecosystems are neither organisms nor super-organisms. Ecosystems are *supra*-organismic; they are different from and more important than organisms.

The Ecosphere is realistically conceived as comprising a hierarchy of ecosystems, like boxes within boxes, defined at various scales – zonal, regional and local – for purposes of contemplation, study, and ministration. These sectoral ecosystems – simplistically named seas, continents, mountains, plains, deserts, forests, lakes, rivers, settled

lands, farm fields and towns, according to prominent natural or cultural features – possess an importance that far transcends their contents.

The myriad forms of evolved life are the historic fruits of these evolved volumes and their contemporary components. Humanity came into being within regional ecosystems – forest, savanna, grassland, seashore – as symbiotic parts of them, along with a host of companion organisms of equal merit and importance.

Living things arose within the ecosystems that the Ecosphere comprises. Thus the truth: Life is a phenomenon of the Ecosphere. Life is not something possessed by organisms, except in a limited and incomplete sense. From this a corollary: "ecosystems have organisms" is a more discerning idea than the conventional "organisms have environments."

The Heavenly View

Another Copernican revolution began when the electrifying moon-shots of the world came back from outer space, for they provided visual proof of a supra-organismic reality: a sun-circling, clouds-swathed, blue-and-green globe in whose structure, processes, and functions people participate along with a host of other life forms.

The outside view, the heavenly view, cast humanity in an ecological perspective that could not be ignored. In the beginning was the World. In and from it, by some generative miracle, dependent people emanated.

Consider how this vision could have enlightened knowledge, philosophy, science, art, had it been granted four hundred years ago! Suppose people had been given the heavenly view to see the Earth whole before, immersed in it and feeling around like the blind men with the elephant, they had built up their fabled ontology, deciding that this fragment and that fragment, this piece and that piece were separate, autonomous, real.

With such transcendent insight at the time of Galileo, the geniuses of the race could hardly have failed to recognize the Ecosphere as the Unity, the Whole, the reality to evoke wonder and valuation above all else.

After the impact of that recognition, the arts would surely have taken a truer path, at least to the extent of diluting the humanistic narcissism that today is killing the world. Science too, the servant of humanity's questionable quest for power, might have escaped its narrow stultifying focus on human welfare and its naive faith in coercion of Nature as "The Way".

Seeing the world whole, the race's thinkers might have brought their reductionist analytic skills to the task of better understanding the evolutionary processes in the history of the Ecosphere, viewing with amazement its contemporary functional unity, identifying the major components – atmosphere, ocean, continental platforms, plant and animal assemblages – and anatomizing these in turn, but always aware that they were perceiving parts of a magnificent Whole.

Eventually, by dividing and subdividing, the savants would have come down to themselves – to humankind, one of the Ecosphere's interesting species, hundreds of millions of protoplasmic "cells" tumbling about the surface of the planet like curious leukocytes; a self-conscious constituent gifted with glimmerings and premonitions of the part-whole relationship, the matter-mind relationship, the mind-spirit relationship; a part apparently intended to be the conscience of the world and its caretaker.

But this is not human history. It has not yet happened. Humanity's thinkers, submerged in the Ecosphere, were unaware of the surrounding Whole. Inside it, they could not comprehend their medium. They did not perceive that things other than their kind might have important functions, purposes and roles in the context of the larger unsensed reality. They interpreted as separate entities all the light-reflecting objects perceived, starting with themselves as most important and working outward to other things with properties most like themselves: animals and plants. Latest in the scheme of importance came the peripheral odds and ends of air and climate, soils and sediments, salt water and fresh water, surface and subsurface rocks and minerals. When the utilitarian aspects of such parts were recognized, they were called "raw materials" and "resources"; when their life-enhancing properties drew sufficient attention they were dignified as "environment". In the 1980's they are deemed worthy of protection – "by forceful economic growth" in the words of the Brundtland Report.

The view from the outside came 400 years too late. By the time it arrived scientists had already accepted the planet and the universe outside it as a dead machine, a conglomeration of little balls made up of little force fields. Disciplines budding off from physics developed their own purblind fields of materialistic expertise, their own autonomous objects of interest that soon were set in cement, their practitioners assured of certain certainties as to the nature of reality and that which merited study.

Dazzled by the popularity and power of the natural sciences, the social sciences and humanities followed suit, accepting the ontology of disarticulation and its matching

epistemology of objectivism. Universities and governments were de – part – mentalized to manage the fragmented world.

And so the truthful vision recently gained is confounded by a tradition foreign to it, written out in millions of books and treatises which assume as axiomatic that the bits and pieces of the Ecosphere are free-standing entities whose God-given purpose is to service the species that has arrogated for itself the specific epithet **sapient**. "The proper study of Mankind is Man" – "The Earth is our Heritage" – "Resources were put here to be used" – such ideas, conventionally believed to be wise, are nonsense.

Thinking The World To Pieces

Glimmerings of ecological comprehension suggest that the fragments studied in physics, chemistry, biology, sociology, psychology, theology, and the other disciplines are indeed parts; that evolutionarily and functionally, what have been named atmosphere, hydrosphere, lithosphere, and all the associated protoplasmic bundles that "biosphere" comprises have no separate reality except as wrong ideas implanted by a crude culture in infantile heads. Humanity has used its consciousness to think the world to pieces.

How difficult it is to comprehend that the only unity with which people are in close touch is the Ecosphere, one of whose properties is the phenomenon called life. Life is not a property of complex protein molecules arranged in double helixes, nor of the ordered mixtures of substances that constitute protoplasm. Life is a property of the skin of the planet and of the ecological systems that the skin comprises.

One-eyed biology, lacking depth perception, has misled by conceiving a world divided into the animate and the inanimate, the organic and the inorganic, the biotic and the abiotic, the living and the dead. The divisions are not only wrong, they are mischievous for they devalue essential parts of the Ecosphere. What would qualify as animate, organic, biotic and alive without beneficent sunlight, water, soil, and air? These components are as vital, as animated, as important, as the organisms whose life giving sustenance they are.

Synthesis

The implications of the idea that the whole globe is an ecological entity – the Ecosphere – of which people as individuals and as communal groups in their built environments are parts, remain to be assimilated. This is today's primary task.

A beginning is to perceive humanity as one kind of dependent deep air animal, living at the bottom of the atmosphere in a confined solarium, despoiling the renewable means of its sustension, crying "more growth – more growth", injecting unnatural resources from underground into the life-space, roiling up the sediments, rendering the surroundings murky, denaturing the paradise that produced it, and all in the name of human welfare.

People exist within and as parts of the Ecosphere that, over eons, produced them, nourished them, sustained them, regenerated them, and will continue so to do as long as its healthy functioning is unimpaired.

People stand in the same relationship to the Ecosphere as the fetus to the woman; the welfare of both are interdependent, but the priority of importance clearly rests with the mother, with the larger surrounding and nourishing system.

Re-conceiving vague "environment" as something real and substantial, as the enveloping four-dimensional Ecosphere, gives new meaning to environmental protection. It confers intrinsic values not only on all organisms but equally on air, soil, water, and on the unity of these things. It casts two-dimensional land-as-area in the perspective of three dimensional ecosystems that interact locally, regionally, and globally, providing insights to the intrinsic worth of the planet's surface.

Most importantly, the concept of Ecosphere as the prime reality can begin the cure of the disease of homocentrism by turning attention outward, ecocentrically. It lifts the human imagination above the slough of despond that is the outcome and heritage of philosophies and religions selfishly turned in on the human species, myopically fixated on nothing greater than individuals, societies, communities, cultures. It provides a new standard against which human ideas, moralities, and activities can be evaluated. Do they sustain the natural systems and processes of the World that themselves sustain all life? It offers a choice: is humanity to be the conscience of the planet or its despoiler, its cosmetician or its cancer?

No longer can the one and only question be: Is this particular technology, science, art, culture, development, good for humanity? A more momentous question takes precedence: **Is it good for the Ecosphere?** This, in the future, must be the ethical test of public policy and of individual intent.

References

1. *Environment Protection (Impact of Proposals) Act*, Commonwealth (Federal) Government of Australia. 1974.

2. *Public Review: Neither Judicial, Nor Political, But An Essential Forum For The Future Of The Environment.* A Report Concerning the Reform of Public Hearing Procedures for Federal Environmental Assessment Reviews. Canada 1988.

3. *An Act Respecting Environmental Rights in Ontario.* Bill 9, Ontario Legislative Assembly 1987.

4. Rowe, J.S. 1961. *The Level-of-Integration Concept and Ecology.* Ecology 42: 420-427.

THE ROLE OF ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCILS VIS-A-VIS ROUND TABLES ON ENVIRONMENT AND ECONOMY

by Dr. Donald A. Chant

Raising the issue of the role of environmental advisory councils vis-a-vis round tables on environment and economy seems to have its roots in two main questions: how can the round tables and councils define clear roles for themselves – separate, important, worthwhile, complementary? And, will the glamorous new round tables, based on the new political buzz concept of "sustainable development", supplant the old and familiar advisory councils and put them out of business? The first is a good question; but the second suggests a strong element of insecurity, however understandable it may be. In my talk today, I will try to give some of my views on both questions from my own personal perspective. I will emphasize my views on the round tables to help you define for yourselves the roles of councils.

First, I want to say a few words about "environment and economy" and the concept of sustainable development that underlies the round tables. Public concern and public expectations have so far outstripped the performance of our government and industry that cynicism and suspicion are widespread. I hope this is temporary and that our leaders will somehow begin to lead rather than simply to mouth support for concepts that they, as yet, only dimly comprehend. The most common opening gambit from politicians these days is to look you in the eye and earnestly inform you that of course they have been environmentalists all their lives. One of the most widespread slips of the tongue these days on speakers' platforms and in reports from bureaucrats across the country, is to refer to the concept of sustainable development as "sustainable growth" – or even worse, "sustained development".

However disturbing are these revealing slips of the tongue and this tawdry political opportunism, they do not warrant an attack on the concept itself, which to me holds the only hope for our future. To attack the concept with cynicism because it is so poorly understood and so often misused and misinterpreted, is a bit like saying honesty and truth are no longer valid and worthy guides to individual behaviour because there are so many crooks and liars among us. To state that one is opposed to the concept of sustainable development, as the United States has done, is to betray either breath-taking ignorance or a willful refusal to accept the obvious.

Ecologists have long been familiar with the concept of sustainability as applied to other species. Any other species which strays from the path of sustainability suffers consequences that are swift and sure – they exhaust their resources and/or poison their environment with wastes, their populations crash, and they become locally extinct if not extinct as a species. We are not different. *Homo sapiens* is not immune to the laws of nature, even though we have wonderful powers of self-delusion. Carry on as we are, and our moment in the sun will pass very quickly.

Having said this, the concept of sustainable development is not yet widely understood among us, and we have not yet clearly and carefully thought it through as it applies to us, to our society, to our nation, let alone to the world as a whole. What does it mean to you and me personally? How will I have to change my behaviour and lifestyle? What sacrifices will I and my children have to make? How must chief executive officers and the leaders of industry change their policies and decisions and ways of measuring the successes of their enterprises? How can our governments reverse old policies and develop new ones that will remove barriers to achieving sustainability, and encourage and provide incentives for doing what we must do in the future? In the long run, perhaps most important of all, how can we persuade the rest of the world to abandon the old concepts of growth and consumption that, on the surface of things, appear to have served us well until very recently – and in particular how do we persuade the so-called underdeveloped nations to abandon the role model that we have provided and which they still envy and wish to emulate?

We are speaking about a genuine revolution, probably the most dramatic and wide-ranging revolution in our entire million years or so of evolution – a revolution in human behaviour, in understanding, in thinking. It will take a miracle to pull it off in the time that still remains, but miracles should not be beyond the reach of human ingenuity and self-interest.

It is this enormous challenge, then, to which our round tables must turn their minds. They must define the concept of sustainable development for us; tell us what it really means; carry its message to first ministers and everyone else

---

Note: *This was a keynote address at the* 1989 Assembly of Environment Councils. *Dr. Chant is the Chairman of the Board and President of the Ontario Waste Management Corporation, and a former Chairman of the Canadian Environmental Advisory Council.*

in our society; and persuade us that we have no option but to accept the principles on which it is based. It is the round tables which must foster real-world demonstration projects to show us that the sky won't fall if we abandon our old consuming, polluting, destructive fascination with growth and expansion at any cost. It is the round tables which must create the linkages between the mosaic of competing interests, mandates, perceptions and values that make up our society and our governmental structures; and must ensure that all the pieces fit well, complement and support each other as we change direction toward new goals – goals of living off our resource and environmental **interest** rather than eroding our resource and environmental **capital** – goals of sustainability – goals of survival. These are mighty and daunting tasks and our round tables must dedicate themselves to their accomplishment.

Given this broad mandate, the round tables will have relations and modes of operation quite different from those of advisory councils. They report to first ministers; are usually chaired by a senior economic minister; have other cabinet ministers as members, and representatives from many interest groups, not simply those that represent the environment in traditional terms. Consequently, they are large and they require significant staff and budget resources if they are to be able to do their jobs. Given their nature and mandate, it is unlikely that members personally will conduct projects and undertake studies themselves. They must contract out, limiting their direct involvement to conceptualization, direction, review and approval of the necessary work. Hopefully, the round tables will be apart from the bureaucratic compartmentalization of governments (and therein lies an inevitable problem of being orphans if the first ministers do not take them seriously), and will be able to avoid confrontation with entrenched, traditional bureaucrats with their intense dislike and resentment of independent bodies outside their control and pecking order (bureaucrats hate those who have direct access to their masters). If the round tables can escape compartmentalization, and confrontation, they will be able to exert their influence across lines and through walls, and reach out beyond government to all the other sectors of our society and to the public at large. They must quickly assert their rights to do this with the first ministers – their work cannot be done entirely behind closed doors and they must have the right to report at large. This does not preclude a first minister from asking a round table for advice in confidence, though frankly I think this unlikely except, perhaps, insofar as a first minister might wish for advice on his or her interactions and discussions with peers, either between provinces at conferences of first ministers, or internationally.

Generally, however, round tables should not find themselves simply reacting to requests from first ministers or marching to their drums. Rather, they must seize the initiative, define their own roles and programs, and aggressively get on with their jobs.

Over the last few months I had the privilege of being asked to take part in the inaugural meetings of the round tables in Prince Edward Island, New Brunswick, and Nova Scotia, together with the respective premiers. I was here in Halifax last February for this purpose. Each wanted my views, as a member of the National Task Force on Environment and Economy, on what the round tables should do, short and long-term.

My advice included the following:

1. Respond to the Brundtland Report and the report of the National Task Force.
2. Think through the concept of sustainable development and define what it means.
3. Encourage the development of provincial conservation strategies (e.g., Prince Edward Island, 1987).
4. Establish priorities. Everything cannot be done at once. What should receive first attention in integrating environment and economy and in striving to move toward sustainable development? Is it declining fish stocks – or forest policy – or air and water quality – or land use planning – or sewage plants – or harbour cleanups – or reducing and treating toxic wastes properly? What, exactly?
5. Mount demonstration projects at manageable local levels. For instance, there are many communities in our country which are threatened by uncontrolled growth. Choose some as demonstrations and help them develop policies oriented toward sustainable development.
6. Establish contacts and working relations with other round tables.
7. Establish working relationships with other institutions: universities, the IRPP, business and industries, unions, conservation and environmental groups, and so on.

I also gave my advice on a few "Don'ts".

– Don't try to do everything at once.

- Don't dwell on past and present problems. Look ahead.
- Don't go off on ideological crusades. These should not be political issues, and sustainable development and environment and economy should not be politicized.
- Don't be too academic or theoretical. Be practical.
- Don't think these are only "environmental" issues and that only a few trees and dickeybirds are at stake. We are talking about human survival and the well-being of our species, for heaven's sake.
- Don't fight among themselves. There should be no "we" and "they": everyone must strive to talk and work together. The National Task Force was a good example of working together.

So much for grand strategy. Now, let me turn to the advisory councils – back to the trenches. No matter how good and elegant the grand strategy, no matter how colourful the broad brush strokes, battles are won or lost in the trenches. One trench of vital importance is the environment, pure and simple, and advisory councils have a vital role to play. If they fail, we all lose and the stakes are high. Neither the round tables nor the environment councils are more or less important than the other. We cannot succeed without both.

Environment councils relate not to first ministers but to a particular minister, and probably the most important minister of all in the context of what we are trying to achieve. Our environment ministers are in the thick of the fray – or they should be – and they will have to fight many battles with other short-term interests that are at odds with the concepts of sustainable development and environmental protection. They must come to feel possessive about their councils and to see them as important weapons as they gird themselves for battle. Councils have important roles to play in assisting and supporting the ministers to whom they report in dealing with conflicting interests in Cabinet, and in ensuring that the environment ministers are effective with the round tables, which they don't own. They must provide the ministers with support and inspiration in guiding and steering the round tables in the directions in which they must go. If ministers aren't smart enough to see this for themselves, it is up to councils to tell them so in no uncertain terms.

Councils also, of course, have an important role to play in providing the ministers to whom they report with advice and support on environmental issues, when the ministers want it – or need it. Such independent advice and support outside the traditional bureaucratic system is extremely important, and hopefully the environment ministers will come to realize this and welcome it as they find themselves more and more in the hot seat. The ministers must come to want advice from their councils, not only on issues clearly within the mandate of environment, but also to balance the round tables which are not theirs.

The environment represents a subset of issues in the overall concept of sustainable development – a vital subset, complex, interwoven, and to which the public at present relates much more clearly and with much greater concern than to the idea of sustainable development. We must not let the broadening of our horizons to encompass the concept of sustainable development lure us away from the environmental trenches. Environmental concerns, the development of better environmental policies, the enforcement of better environmental regulations, must be of paramount importance, and councils must play a central part in sustaining these interests and ensuring that they are not rejected or set aside by the broader issues of sustainable development and environment and economy.

To ensure this, councils must not only be responsive to their ministers, they must also be self-starters on issues identified by the councils themselves – and many councils, of course, have already achieved this. It would be wise, I think, for councils to review their interests, concerns and programs in the light of the establishment of round tables, and make sure that there is a common understanding between themselves and their ministers as to what it is they should be doing.

In short, councils must maintain their traditional roles within the context of departments of the environment and ministers of the environment; ensure that clear-cut environmental issues are not lost in the rush to climb on the sustainable development bandwagon; and take on a new responsibility to support their ministers – to provide them with ideas, information, moral support – to ensure that the ministers play the important roles they must at the round tables. To achieve this, they must work as never before to establish trust with their ministers and have them realize what an important resource the councils are for them. Ministers themselves must realize the importance of their councils, not only in helping them to deal with the increasing flood of environmental problems but also in making certain that environmental absolutes are paramount in the new round tables on environment and economy.

In the final analysis, councils must not let the present growing interest in sustainable development, with its grand sweep and potential to influence our lives in almost every way, lure us into ignoring the vitally important day-to-day and year-to-year discrete, clear-cut, **environmental** issues. Hopefully, by the establishment of the round tables we have added new components to the system we are putting into place to deal with the future, and not simply substituting one thing for another.

If I have one message for you today, it is that we badly need – we must have – **both** the new round tables and the established environmental advisory councils.

MEMBERSHIP
Canadian Environmental Advisory Council

Chairman
Dr. Robert Page
Trent University
Peterborough, Ontario

Vice-chairperson
Dr. Shirley A.M. Conover
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Vice-chairperson
Dr. Hélène Connor-Lajambe
Centre d'analyse des
Politiques Energetiques
St. Bruno de Montarville, Québec

Dr. James Butler
University of Alberta
Edmonton, Alberta

Dr. Peter Chapman
E.V.S. Consultants Ltd.,
North Vancouver, British Columbia

Mr. J. Doug Cook
Esso Petroleum Canada
Toronto, Ontario

Dr. Lorne Giroux
University of Laval
Ste-Foy, Quebec

Mrs. Diane Griffin
Island Nature Trust
Charlottetown, Prince Edward Island

Mr. Glenn Warner
N.W.T. Water Board
Yellowknife, Northwest Territories

Dr. Tom Beck
Calgary, Alberta
Chairman Emeritus

Staff

Mr. Ken Ogilvie
Executive Director

Mrs. Veena Halliwell
Project Coordinator

Mrs. Anne Marie Crevier
Secretary

Dr. E. Fred Roots
Science Advisor

March 31, 1990

Annex B

LIST OF PUBLICATIONS

Reports

1. *An Environmental Impact Assessment Process for Canada*, February 1974 (out of print).
2. *An Environmental Ethic - Its Formulation and Implications*, by N. H. Morse, January 1975 (out of print).
3. *Harmony and Disorder in the Canadian Environment*, by P. Danserau, 1975 (English out of print).
4. *Towards an Environmental Ethic*, by D.A. Chant, March 1977 (out of print).
5. *Environmental Aspects of Nuclear Power Development in Canada*, by H. E. Duckworth, H. W. Porter and J. S. Rogers, 1977 (out of print).
6. *Report of the Second Joint Meeting of Environmental Advisory Councils*, May 1977, Fort San, Saskatchewan. (Produced in collaboration with the Saskatchewan Environmental Advisory Council, March 1978).
7. *The Management of Estuarine Resources in Canada*, by I. K. Fox and J. P. Nowlan, March 1978.
8. *Report of the First and Second Meetings of Public Interest Groups with the Canadian Environmental Advisory Council*, May 1978.
9. *Ecotoxicity: Responsibilities and Opportunities* by R. H. Hall and D. A. Chant, August 1979.
10. *Report of a meeting between the Public Interest Groups and the Canadian Environmental Advisory Council*, May 26-27, 1980. Published in 1981.
11. *A New Approach to Pest Control in Canada*, by R. H. Hall, July 1981.
12. *Wildlife Conservation Issues in Northern Canada*, by I. McTaggart-Cowan, October 1981.
13. *Water Management Problems in the Third World: Lessons for Canada*, by P. F. M McLoughlin, March 1983.
14. *Terms of Reference*, March 1984.
15. *Report of the Eighth Assembly of Environment Councils of Canada*, May 1984.
16. *Selected Papers from Assemblies of the Environment Councils of Canada*, 1975-1980, March 1985.
17. *Sustainability of Farmed Lands: Current Trends and Thinking*, by C. F. Bentley and L. A. Leskiw, March 1985.
18. *Examining Environment-Economy Linkages*, by R. A. Knowles, 1986.
19. *Freer Trade and the Environment*, May 1986.
20. *Enforcement Practices of Environment Canada*, by L. Giroux, June 1985. Published January 1987.
21. *Review of the Proposed Environmental Protection Act*, March 1987.
22. *Canada and Sustainable Development*, December 1987.
23. *Preparing for the 1990s: Environmental Assessment, an Integral Part of Decision Making*, February 1988.
24. *Listing Toxics Under CEPA – Is the Chemistry Right?*, May 1988.
25. *PCBs: A Burning Issue*, February 1989.
26. *On the Role of Environmental Councils, In Relation to the Canadian Environmental Advisory Council*, by Dr. P.M. Bird, 1989
27. *Land Use Planning and Sustainable Development in Canada*, by Nigel Richardson, 1989

Annual Reports

Annual Review 1973-1974. Part A – Activities. Part B – Problems and Priorities in the Canadian Environment.

Annual Review 1975. Part A – Activities. Part B – Significant Environmental Problems.

Annual Review 1976. Part A – Activities. Part B – The State of the Canadian Environment 1976.

Annual Review 1977-1978. Part A – Activities. Part B – The State of the Canadian Environment.

Annual Review 1979-1980. (Includes: A Decade of Environmental Concern: Retrospect and Prospect; Environmental Assessment and Review Process: Observations and Recommendations).

Review of Activities 1981-1982; 1982-1983. (Includes: A Perspective on the Canadian Environmental Advisory Council; Resolutions of the 1981 Assembly of Environment Councils of Canada).

Review of Activities 1983-1984. (Includes: A Submission to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada; Acceptable Risk; Assessing Proposals for a Canadian Pesticides Advisory Board; Completion of the National Park System in the North; The Key to the Future).

Review of Activities 1984-1985. (Includes: Guidelines on Conflict of Interest Situations; The Central Council for Environmental Protection in the Netherlands; Canadian Agricultural Land Base: Quantity and Quality).

Review of Activities 1985-86; 1986-87. (Includes: Ethics and Environment; A View Towards 2005 – Future Environmental Trends and Issues).

Review of Activities 1987-88; 1988-89. (Includes: Sustainable Redevelopment: Focus for the University; Towards Sustainable Economic Development).

LAND USE PLANNING AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN CANADA

Summary

The imperative need to devise and implement a formula for sustainable development has occupied both the (Brundtland) World Commission on Environment and Development and Canada's National Task Force on Environment and Economy. The Task Force defines sustainable development as development which ensures that the utilization of resources and the environment today does not damage prospects for their use by future generations. This remains, however, more an aspiration than a plan of action. The land – the solid ground we walk on – is fundamental to almost every kind of economic activity, and it is also a vital component of the global ecosystem. This paper argues that land use planning can therefore be a key element in devising a concrete, purposive strategy for sustainable development.

The Evolution of Modern Land Use Planning in Canada

Land use planning is broadly defined here as the process of making considered decisions about how people should use (or leave unused) some part of the earth's surface, having regard to known and expected circumstances and to given aims and/or criteria.

Land use planning in Canada extends back at least to the earliest days of European settlement. In the early decades of the 20th century, a growing awareness of resource depletion, inappropriate use of rural lands, problems of urban growth, and other land-related issues, produced both the beginnings of urban planning under municipal authority, and the creation of the federal Commission of Conservation. The work of the Commission, and in particular of its adviser Thomas Adams, linked resource conservation, efficient use of land, public health and other aims in a way which anticipated Brundtland and the National Task Force by 70 years.

But these achievements were largely dissipated and forgotten in the '20s and '30s. And although their spirit was revived by the federal government's Advisory Committee on Reconstruction, appointed during the Second World War, the enormous demand for housing in the postwar years and the consequent problems of urban growth, including the building over of prime agricultural land, dominated Canadian land use planning for decades. These preoccupations led to the adoption of various forms of city-centred "regional", or intermunicipal, planning in most provinces. Gradually the conservation of resources, including water, the planning of resource use, and environmental protection, reemerged as aspects of land use planning.

Unfortunately the Canadian practice of splitting jurisdictions over different aspects of land use, both within and among governments, largely frustrated the development of land use planning as a truly integrated activity with a coherent set of goals. As a result environmental impact assessments and conservation strategies have emerged as activities only tenuously linked to established land use planning processes.

Throughout the development of land use planning in Canada during the 20th century, the federal government has taken a prominent and often leading role. Examples include the Commission of Conservation, the Advisory Committee on Reconstruction, and the Central/Canada Mortgage and Housing Corporation, which was in its way as influential as the Conservation Commission; federal initiatives in regional economic development, river basin planning and environmental impact assessment; and the crucial role of federal agencies as sources of land-related information.

Land Use Planning as a Contemporary Area of Public Policy

Whatever its limitations, land use planning is now well established in Canadian law and public administration, and it is generally – if not always warmly – accepted by the public as a legitimate function of government.

However, the use of the term "land" in most planning legislation and programs follows the legal tradition which European settlers brought with them. This falls considerably short of the wider perception of "the land" as "the environment" or "the ecosystem". Although this paper advocates a more comprehensive understanding of "the

Note: This is an extract from a report prepared for the Council and published in 1989.

land", it argues also that the pervasive importance of land even in the narrow sense, combined with the established place of land use planning in law, administration and public acceptance, provides a valuable tool for sustainable development.

Land use planning should not, however, be thought of as a standard administrative formula or operational technique. It is rather an approach, a way of perceiving conditions, that can apply in many ways to many different sets of circumstances. This is its great strength (although also a source of difficulty, as is touched on below). It is distinguished by a particular set of characteristics which ideally include:

- explicit goals,
- identification of land-related problems and issues,
- anticipation of future conditions and needs,
- comprehensiveness in taking all relevant considerations into account and in involving all land-related public programs,
- continuity over time,
- combining a systematic approach with flexibility,
- identification of responsibilities,
- providing appropriate opportunities for participation by all concerned,
- providing decision-makers with options,
- recognising the exigencies of plan implementation.

Examples of Contemporary Canadian Land Use Planning

The paper employs several examples from the very wide range of contemporary Canadian land use planning to illustrate its potential as a tool for sustainable development. They illustrate also its present fragmented state.

Municipal Planning: The term land use planning is widely associated with its commonest form, municipal planning. Land use planning by municipalities is usually directed towards the specific objectives of local government. These seldom include such matters as conservation and may even be contrary to the aims of sustainable development (though some municipalities have made very positive efforts).

But the powers that can be exercised are substantial and could be extremely effective if employed to promote sustainability.

In Alberta the provincial government uses regional planning commissions to secure municipal adherence to its Policies, while Quebec's regional county municipalities provide a mechanism for co-ordinating provincial and local land use policies and planning.

Crown lands: The planning of Crown lands and resources has tended to be strongly oriented towards maximum economic return, but is moving towards conservation, sustained yield and multiple use.

Ontario's Strategic Land Use Plan program is an example of systematic but narrowly-oriented "top down" resource use planning; the Manitoba system also tends to be "top down" but in relation to a much broader range of government policies and objectives; Alberta's Integrated Resource Planning System involves broader participation and is, within its limits, almost a model land use planning system.

Protection of agricultural land: This is an extremely complex issue with aspects that cannot be addressed solely in terms of land use. Several provinces, notably British Columbia and Quebec, have nevertheless adopted special measures to restrict the conversion of farmland to other uses.

Special cases: There are many examples of special arrangements to provide for land use planning outside the normal legal and institutional framework. Those discussed here are the Mactaquac Regional Development Plan in New Brunswick, an early attempt to promote sustainable development (before the term was invented) through land use planning; the Haldimand-Norfolk Study in Ontario, in which a comprehensive environmental appraisal provided the basis for regional land use planning; and Ontario's Niagara Escarpment Plan, in which land use planning is used to protect a valuable scenic, scientific and recreational resource in the face of diverse competing demands.

Northern Land Use Planning Policy: In the Northwest Territories, the aboriginal perception of land, the unity of environment, economy and way of life, and a strong conservation initiative, have combined to produce a draft regional land use plan which could equally well be termed a plan for sustainable development.

Water: Planning for water and water-related uses, and water quality, is extremely complex for a number of reasons. Nevertheless, three provinces are addressing the problem with some success. Saskatchewan and Alberta work through provincial river basin planning with wide participation. Ontario employs watershed conservation authorities. The federal government has participated in joint river basin planning for 20 years, and the principle is now entrenched in the Federal Water Policy. Ecosystem-based planning has become the goal in the case of the Great Lakes basin.

The diversity of land use planning in Canada is compounded by the existence of public programs which affect land use or are closely akin to land use planning, but which are not usually integrated into established land use planning systems. These include, notably:

- Regional economic development programs which influence land use patterns and which sometimes address land use directly.
- Environmental impact assessment, which tries to anticipate the environmental consequences of individual land development projects.
- Conservation Strategies, which include the development of policies and programs to govern the use of land in the interests of conservation and sustainable development.

On the other hand, there are also efforts to co-ordinate land use planning and other land-related public programs, including environmental impact assessment. The principal approaches are:

- Comprehensive land use policies adopted by governments to guide all land-related government programs. The most notable examples are the Federal Policy on Land Use, and Manitoba's Provincial Land Use Policies.
- Co-ordination of land-related programs through political and/or administrative structures and procedures, with or without a general policy framework.

  These exist in at least rudimentary form in all provinces. They are particularly well developed in Manitoba and Quebec, though in quite different forms. In Manitoba they operate from the top (cabinet committee) down, in Quebec through provincial-municipal co-operation through the medium of the regional county municipalities.
- Area-specific co-operation, in which various government programs are co-ordinated in a joint effort to address specific land-related issues in a particular area. The Fraser River Estuary Management Program in British Columbia is a good example.

The paper includes brief descriptions of some programs in other countries to provide further illustrations of the range and potential of land use planning.

Comments and Conclusions

The paper concludes that the effectiveness of land use planning as a tool for achieving sustainable development has been clearly demonstrated by its application to, for example:

- promoting efficient use of land,
- allocating renewable resources,
- protecting lands, resources and features of special value,
- resolving competing demands for land according to predetermined criteria,
- encouraging and facilitating environmentally sound economic development,
- promoting sustainable urban development.

The best achievements of Canadian land use planning compare favourably with those of any other country. Canada could have perhaps the best land use planning system in the world if each of its jurisdictions were to adopt and adapt the outstanding Canadian models for its own use.

Perhaps the most serious obstacle is attitudinal: the perception of land as property and commodity, and widespread ambivalence towards planning in the public sector. Also the very diversity of land use planning activities obscures the particular approach and principles which constitute their common core, and obscures also their collective achievements.

Full realisation of the potential of land use planning as a tool for the achievement of sustainable development calls for changes in the way in which it is currently employed. Such changes are likely to occur, however, only after we change our perception of land in relation both to "the environment" and to society and the body politic. Specifically, what is called for includes:

- First and foremost, recognition of land as integral to the "life support system" of the species, so that we think of it in terms of stewardship rather than of exploitation. Here we have much to learn from our aboriginal compatriots who perceive earth, air, water and living things as having an essential unity.
- Recognition by governments of land policy as basic, and as important as, say, health or education policy.

- Rethinking of professional purpose, responsibilities and ethics by those who actually practise and teach land use planning.

Adoption of sustainable development formally as a goal of land use planning at the federal, provincial and territorial levels of government is the first and fundamental step towards fully effective use of land use planning for sustainable development – because land use planning is only a tool to be used for the ends decided on by society.

Development of sustainability-oriented national land use policies should follow from this. While a national land use policy is not needed to put such policies into effect, the fragmentation of responsibility for land use and the environment characteristic of most governments in Canada would have to be overcome.

Greatly improved integration of land-related programs within a single policy framework is a primary need. This should include the explicit recognition of municipal planning as an instrument of land policy, and the adoption of the appropriate procedures supported, where necessary, by legislation. These measures would be facilitated by the adoption of regional systems expressly designed to serve land use planning purposes.

In addition to its broader responsibilities for major aspects of the ecosystem such as air quality, water management and fisheries, the Government of Canada has four specific areas of responsibility with regard to land policy and planning:

- To ensure that a coherent, effective and equitable system of land planning and management is not neglected in the processes of establishing aboriginal rights with regard to land and resources in northern Canada, and devolving new powers to the territorial governments.
- To maintain and expand the federal government's traditional and irreplaceable role as a source of information on land and land use planning in Canada.
- To ensure that its own land-related programs promote and reinforce sound land use planning, and where applicable are carried out within a framework of planned land use.
- Above all, to provide the leadership needed to establish sustainability-oriented land policies as the basis of land use planning throughout Canada.

Annex D

HISTORY OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) was established under ministerial authority, as a result of a 1972 Cabinet Decision to provide the federal Minister of the Environment with independent, informed advice on problems and policies regarding the environment. It was envisaged that the Council would serve as an alternative source of advice to that provided by Environment Canada and by specific non-government interest groups. Although the terms of reference were given in very broad and general statements, the holding of public hearings was specifically excluded.

Initially, the 12-16 members of CEAC were largely drawn from the academic and scientific community and their relatively ready access to resources of the university community, combined with some measure of control over their own time, contributed greatly to the Council's work program. Subsequently, membership was broadened to make it more representative of a wider cross-section of environmental interests. This led to changes in working procedures, including greater emphasis on commissioning special studies through external contracts. External contracts are also used when the Council does not have specific expertise and wants to be informed on selected issues.

Throughout its history, CEAC has been supported by a small secretariat drawn from the staff of Environment Canada. The Department has also provided accommodation for the secretariat as well as all the normal office support services (telephone, typing, printing, etc.). Previously, CEAC's operating budget was prepared by the Council, approved by the Minister and submitted to Environment Canada administration for inclusion in the departmental estimates submission. Thus, final approved budgets were controlled by Treasury Board directives and, to a large extent, the Environment Canada administration interpretation of the Treasury Board directives. In recent years negotiations on CEAC's budget have been concentrated in three-way discussions involving the Minister, Deputy Minister and Council Chairman, a time-consuming procedure, especially in times of economic restraint.

From its early days CEAC made a significant contribution to the development of policies as the newly formed Department of the Environment took shape. Council studies led to the production of substantive reports which served both as sources of advice to the Minister of the day as well as documents for public information. Appendix 1 contains a statistical summary of the characteristics of work performed by CEAC, by fiscal year from 1983-84 to 1987-88, showing the number of outputs, the principal form of the output, the origin of the study, by whom the work was done, and the nature of the study. This tabulation serves primarily as background information rather than as a basis for predicting future activities. A further indication of the breadth and scope of CEAC's work is provided in the comprehensive listing of published papers and annual reports contained in Appendix 2, List of Publications.

During the late '70s and early '80s the focus of CEAC's attention shifted from responses to problems that it had identified and held to be urgent, to a much closer association with the problems and preoccupations of the Minister, while retaining its function as an independent adviser to the Minister. Notwithstanding this shift, the relationship between the Minister and the Council (and hence the perceived usefulness of the Council's work) has varied considerably with changing ministers and Council membership. Formal statements on the role of CEAC approved by the Minister in 1981 and again in 1984 are shown in Appendix 4 and Appendix 5 respectively. Bearing in mind the generalities of the original mandate, the varying relationships between different Ministers and the Council, and the changing patterns of environmental management, it is not surprising that the need for clarification of CEAC's role has been raised frequently during the past 10 years. Internal council concerns have related to such factors as the adequacy of the resource base for CEAC activities, the perceived independence of CEAC, the variability in the relationship between the Council and the Minister with changing ministers, and the pressures for a stronger environmental advocacy voice. Outside observers have also perceived a need for strengthening and for reforming the Council's role.

Note: This is an extract from a report on the role of councils prepared and published by the Council in 1989.

COMPARISON OF ROUND TABLES AND ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCILS

With the recent appointment in Canada of round tables on evironment and economy, there has been interest in comparing them to the environmental advisory councils. Obviously, there will be an overlap of interest in these two types of institutions, but it appears that there are different mandates and clients.

Since advisory councils sprang up independently of each other and have been active since the early 1970's, they differ a lot among themselves. The characteristics attributed to councils here are not necessarily present in all situations, or even to the same degree. This is simply a generalized comparison for use during the Assembly of Environment Councils of Canada at Halifax in September 1989.

Environmental Advisory Councils

1. Environmental advisory councils were established in the 1970's at the same time or shortly after departments of the environment were established.
2. Since they were established independently there is a lot of variety as to council size, the relationship with ministers, the amount of public input, and budgets.
3. Councils report to the ministers of the environment.
4. Generally councils operate on a confidential basis with their ministers, although some may have a highly visible public profile.
5. Councils were established to provide an informed second opinion to their ministers as a balance to advice from their departments and other sources. This includes advice on sustainable development.
6. Several councils have a statutory base, and one, Nova Scotia, has a quasi-judicial function.
7. Resources devoted to councils vary significantly between jurisdictions, but tend to be modest in amount.
8. A secondary function of many councils is to raise public awareness about environmental issues, primarily through publications. (There is a possibility for conflict between the confidential advice to the minister role and the public information role.)

Round Tables on Environment and Economy

1. Round tables have been (are being) established in 1988-89 as a result of a recommendation in the report of the Canadian Council of Resource and Environment Ministers' National Task Force on Environment and Economy.
2. Since round tables are relatively new and are all following the guidelines of the CCREM Task Force report, they are very similar thus far.
3. Round tables report to the first ministers.
4. Round tables are expected to operate in the public eye and have a public reporting role with respect to their deliberations and advice.
5. Round tables were established to provide advice on environment-economy linkages, and to promote environmentally sound economic development.
6. Round tables, so far, do not have statutory bases.
7. Resource levels devoted to round tables are still being determined in many jurisdictions, but tend to exceed the resource levels devoted to councils.
8. Round tables will raise public consciousness about sustainable development, and are actively pursuing school curriculum development and mass media approaches.

Note: This is an edited version of a discussion paper prepared by the Council for use at the 1989 Assembly of Environment Councils of Canada.

9. Mandate is to advise the minister on impending issues and problems in the environmental field on social and economic trends and their environmental implications and on principles and priorities related to long-term resource/environmental management.	9. Mandate is to influence decision-makers to bring the environment and continued economic development into harmony rather than promoting either economic growth or environmental protection in isolation.
10. No cabinet ministers as members.	10. Cabinet ministers are members.
11. Environmental expertise, or at least a demonstrated strong environmental commitment and interest, is a criterion for membership.	11. Membership consists mostly of senior decision-makers from different sectors of society, and other stakeholders. Most members are not environmental experts.
12. Advice is addressed primarily to one minister/agency, the environment department.	12. Advice is addressed to the whole government, and to industry, educational institutions, etc.
13. All functions of the environment department may receive attention, including policy.	13. Emphasis is on policy and strategy development.
14. Because of the professional/expert focus of council members, they often write reports themselves rather than delegating work to consultants or the secretariat.	14. Members are appointed because of their influence and seniority, and are unlikely to be as personally involved in analytical work as council members.
15. The advice of councils is seen as primarily single sector as they are seen as advocates for the environment.	15. Round tables are not environmental advocates since they are multi-sectoral.
16. Advisory councils have existed for some time so that they have developed standardized ways of operating.	16. The round tables are untested institutional structures which, while communicating among themselves, have not yet standardized their operations.
17. Most councils have a small membership (approximately 10 members), but can be very large (Manitoba can have up to 50).	17. Round tables generally have approximately 20 members.
18. Miscellaneous: Councils contribute to the preparation of environment ministers for their participation on round tables and their role in the sustainable development debate.	18. Miscellaneous: As a follow-up to the CCREM Task Force, many round tables have been asked to develop conservation/sustainable development strategies.

1989-90

Conseil
consultatif
canadien
de l'environnement

REVUE DES ACTIVITÉS

Canada

Conseil

consultatif

canadien

de l'environnement

Les demandes de renseignements au sujet des travaux du Conseil doivent être adressées au :

Directeur exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
a/s Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. EN 91-1/9F
ISBN 0-662-96878-6

This report is also available in English

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) est un organisme représentant les Canadiens versés et actifs dans le domaine de l'environnement. Il fait office de « conseiller privé » auprès du ministre de l'Environnement. Ses avis viennent s'ajouter à ceux du ministère de l'Environnement (Environnement Canada), d'autres organismes fédéraux et de divers groupes d'intérêts particuliers. Le rôle public du Conseil, comme la publication de rapports, est relégué au second plan, sa fonction première étant de conseiller le ministre de l'Environnement

Canadian Environmental Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'environnement

Ottawa, Canada
K1A 0H3

Ministre de l'Environnement
Ottawa, Canada

Monsieur le Ministre :

J'ai l'honneur de vous présenter la Revue des activités du Conseil pour la période du 1er avril 1989 au 31 mars 1990. Le Conseil a été très actif durant cette période, particulièrement e n ce qui a trait à l'examen du projet de loi sur le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le Conseil a également amorcé d'importants travaux concernant les aires protégées et les indicateurs du développement durable, qui seront menés à terme en 1991.

Au nom de tous les membres du Conseil, je vous prie d'agréer notre très haute considération, et vous assure de notre dévouement futur.

Le président,

Dr Robert Page

Canada

OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT

Ceux qui suivent les activités du Conseil consultatif canadien de l'environnement observeront un changement notable dans la présentation et le contenu de la Revue des activités pour 1989-1990. La page couverture s'orne d'un nouveau dessin, et nous privilégions un style plus cérébral qui incite davantage à la réflexion; le présent rapport introduit d'ailleurs une nouvelle section d'articles de fond rédigés par des membres – actuels ou anciens – du Conseil. La Revue débute par les « Observations du président », un survol des activités du Conseil durant l'année écoulée.

Dr Robert Page, président

Entre le 1er avril 1989 et le 31 mars 1990, le Conseil a pleinement assumé son rôle d'organe consultatif. Comme suite aux projets du gouvernement fédéral d'adopter une loi sur le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) et de mettre en chantier un « Plan d'action environnemental » (ultérieurement baptisé Plan vert), le Conseil a été souvent appelé à conseiller le ministre de l'Environnement et ses fonctionnaires. En ce qui touche le PÉEE, le Conseil s'est prononcé sur divers dossiers, par exemple l'équivalence des processus fédéral et provinciaux, le principe de l'auto-évaluation, l'évaluation des politiques, le financement des intervenants, la surveillance post-mise en oeuvre et le contrôle de la suite qui a été donnée aux recommandations des commissions d'évaluation. Pour ce qui est du Plan vert, nous nous sommes plus particulièrement penchés sur le processus de consultation publique; nous avons recommandé qu'il soit soigneusement surveillé et qu'on le considère comme une expérience d'apprentissage et un mécanisme de sondage.

À la suite d'une réunion avec l'honorable Lucien Bouchard en juillet 1989, le Conseil a mis en train trois grandes études. La première, portant sur les aires protégées au Canada, reposait sur le postulat que les Canadiens appuient fortement la protection des régions et des paysages sauvages exceptionnels et représentatifs. Notre travail en 1989-1990 a consisté à élaborer un plan stratégique et tactique, dont la publication est prévue au début de 1991. La deuxième étude, consacrée aux indicateurs d'un développement écologiquement durable, fait suite aux rapports antérieurs du Conseil intitulés *Étude des liens entre l'environnement et l'économie (1986)* et *Le Canada et le développement durable (1987)*. Nous prévoyons publier trois rapports sur ce thème en 1991. Quant à la troisième étude, concernant les répercussions de la production et de l'utilisation de l'énergie sur l'environnement et la santé, les membres du Conseil l'ont entreprise après avoir mené un examen préliminaire exhaustif de la question. Faute des ressources nécessaires pour étudier ce sujet à fond, le Conseil a concentré son étude sur les incidences de l'industrie nucléaire, et, ce thème demeurant fort vaste, nous avons reporté le délai prévu pour la publication de notre rapport, qui devrait maintenant paraître en 1991 après un examen des conclusions par des pairs. La dernière étude du Conseil sur l'industrie nucléaire (*Aspects écologiques du développement de l'industrie nucléaire au Canada*) remontait à 1977.

Bref, le Conseil a accompli beaucoup de travail et entend continuer de conseiller activement le Ministre tout en mettant à la disposition du public les résultats de ses recherches. Comme chacun sait, l'environnement est passé en tête des priorités de l'ensemble des gouvernements au Canada, et le défi posé par l'intégration des considérations dans la prise de décisions au niveau gouvernemental ne fera qu'alourdir le fardeau supporté par les structures et les processus décisionnels bureaucratiques et politiques.

TABLE DES MATIÈRES

OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT iv

ACTIVITÉS DU CONSEIL

Réunions 1
Conférences 1
Membres 1
Publications 2
Administration 2

TRAVAUX ANALYTIQUES ET CONSULTATIFS

Une étude prospective des aires protégées au Canada 3
Les indicateurs du développement durable 3
Les incidences de l'industrie nucléaire sur l'environnement et la santé 4
Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) 4
Le Plan vert 5
La Loi canadienne sur la protection de l'environnement 5
Les Prix d'excellence environnementale 6
L'environnement nordique 6
L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada 7
Tables rondes sur l'environnement et l'économie 7

ASSEMBLÉES DES CONSEILS DE L'ENVIRONNEMENT DU CANADA 9

ARTICLES VEDETTES 11

Qu'est-ce que l'environnement, pour l'amour du monde? *par J. Stan Rowe* 12
Rôles respectifs des Conseils consultatifs de l'environnement et des tables rondes sur l'environnement et l'économie, *par Donald A. Chant* 18

ANNEXES

A. Membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement 22
B. Liste des Publications 23
C. L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada - Résumé 25
D. Historique du Conseil consultatif canadien de l'environnement 30
E. Comparaison des tables rondes et des Conseils consultatifs de l'environnement 31

ACTIVITÉS DU CONSEIL

Cette section passe en revue l'activité déployée durant l'année écoulée par le Conseil, organisme bénévole dont les membres en font partie à temps partiel en comptant sur le soutien d'un petit secrétariat permanent. Le Conseil s'acquitte d'une grande partie de son travail au moyen de réunions et via divers mécanismes de télécommunication.

Réunions

L'année 1989-1990 a donné lieu à un grand nombre de réunions tenues par divers petits groupes ou comités de membres chargés d'études particulières. Tout en tenant occasionnellement des réunions officieuses, ces groupes profitaient généralement des réunions régulières du Conseil pour passer en revue et discuter de l'avancement de leurs travaux. Le Conseil a tenu sept réunions plénières durant l'année, et le Comité de direction s'est réuni quatre fois. En outre, les membres ont tenu une réunion extraordinaire avec le ministre de l'Environnement pour fixer les priorités de l'année.

Nous avons continué de nous réunir dans diverses régions du pays, pour prendre connaissance sur place des conditions et des problèmes environnementaux qui prévalent au niveau local et régional. Sur les onze réunions formelles du Conseil et du Comité de direction, seulement quatre ont eu lieu dans la région d'Ottawa-Hull, les autres se déroulant à Yellowknife, Toronto, Burlington, Winnipeg, Halifax et Vancouver. La réunion de Halifax coïncidait avec l'Assemblée annuelle des Conseils de l'environnement du Canada, tandis que celle de Yellowknife constituait la première assemblée plénière du Conseil dans les Territoires du Nord-Ouest.

Plusieurs des réunions comportaient des séances d'information spéciales visant à faire le point sur divers dossiers; ainsi, des représentants de la firme *Angus Reid* ont traité des préoccupations écologiques exprimées par les Canadiens dans les sondages d'opinion; des fonctionnaires d'Environnement Canada ont expliqué le rôle du Bureau du conseiller scientifique; des gens du Service canadien de la faune ont parlé du Centre national de recherche faunique; un des vice-présidents du Conseil a fait part de l'intégration des considérations environnementales dans les processus décisionnels de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement.

Le président du Conseil a rencontré les dirigeants du *Natural Resources Defence Council*, à Washington, pour discuter de la *Clean Air Act* américaine et de divers dossiers d'intérêt transfrontalier. Il a également rencontré le président du Comité de l'environnement de la Chambre des communes, pour échanger des points de vue et faire le point sur les travaux du Conseil.

Conférences

Les membres et le Secrétariat du Conseil ont assisté à plusieurs conférences et ateliers durant l'année écoulée, soit comme participants à la demande des organisateurs, soit dans un but d'échange d'opinions et d'informations. Voici une liste de ces événements : Symposium sur le changement arctique et mondial (Ottawa); Conférence sur l'environnement et l'économie (Winnipeg); conférence Globe 90 (Vancouver); Conférence fédérale-provinciale sur la faune (St. John's); Conférence sur le droit et le développement durable (Ottawa); Conférence sur la santé, l'environnement et l'économie (Toronto). Par ailleurs, le Directeur exécutif du Conseil était l'un des trois experts canadiens participant à l'atelier sur l'activité industrielle durable, tenu à Varsovie (Pologne) en préparation à la Conférence sur notre avenir à tous organisée par la Commission économique pour l'Europe à Bergen (Norvège).

Membres

Le Conseil a continué en 1989-1990 de fonctionner en-deça de son plafond de 16 membres. Pour des raisons d'économie et de souplesse administrative, nous fonctionnons habituellement avec huit à douze membres. Le Conseil comptait onze membres au début de l'année, mais à la suite de deux retraites ce chiffre était de neuf à la fin de l'année.

Le mandat des membres suivants a pris fin au cours de l'année :

D[r] J. Stan Rowe (Vice-président)
Université de la Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)

M. Murray Coolican
National Sea Products
Halifax (Nouvelle-écosse)

L'année 1989-1990 n'a donné lieu à aucune nouvelle nomination, mais plusieurs étaient à l'étude à la fin de cette période. D[r] Robert Page a été reconduit dans son poste de président, tandis que D[r] Hélène Connor-Lajambe a été nommée vice-présidente à la suite du départ du D[r] Rowe.

L'annexe A du présent rapport donne la liste complète des membres en date du 31 mars 1990.

Publications

Comme mentionné dans les Revues précédentes, la plus grande partie du travail du Conseil consiste à conseiller le Ministre, de façon verbale ou par lettre. Seuls quelques-uns des thèmes examinés par le Conseil font l'objet de rapports officiels. En 1989-1990, le Conseil a publié les deux rapports mentionnés ci-dessous.

> *L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada*
>
> Ce rapport venait mettre un point final à une des grandes études entreprises par le Conseil à l'appui du développement durable. On en trouve une brève description dans la section intitulée « Travaux analytiques et consultatifs », tandis que l'annexe C présente un extrait du rapport.
>
> *Rôle des Conseils de l'environnement – En relation tout spécialement avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement*
>
> Le rôle joué par le Conseil a fait l'objet, sur une période de plusieurs années, d'un examen plus ou moins continu dont ce rapport constitue l'aboutissement. Il passe en revue plusieurs études et commentaires concernant les différents types de conseils, avec leurs caractéristiques. Il servira d'instrument de référence, pour fins de planification future, aux autorités fédérales et provinciales. On trouve un extrait de ce rapport à l'annexe D du présent document.

Le troisième document publié par le Conseil durant l'année était la *Revue des activités* pour 1987-1988 et 1988-1989, où deux années étaient couvertes dans le but de mettre à jour le programme de publications du Conseil.

Pour une liste complète des publications du Conseil, voir l'annexe B.

Administration

Le Conseil a amorcé la résolution de ses problèmes budgétaires en 1989-1990. En effet, par le passé nous avions de la difficulté à financer nos activités courantes, tandis qu'il fallait obtenir des fonds spéciaux pour les études de grande envergure et d'autres projets. À la fin de l'année, certains indices laissaient penser que notre budget annuel serait stabilisé à un niveau considérablement majoré, ce qui nous permettrait de continuer à planifier et à réaliser nos études en toute impartialité.

Le Conseil a fonctionné avec seulement deux employés permanents jusqu'à la création, vers la fin de 1988, d'un troisième poste qui fut comblé par M^me^ Anne-Marie Crevier, secrétaire. À la fin de 1989-1990, le Conseil se voyait transférer un quatrième poste, pour lequel le recrutement a commencé. En janvier 1990, M. Joseph Potvin, du Service des politiques d'Environnement Canada, a été détaché auprès du Conseil pour contribuer à l'étude sur les indicateurs du développement durable. Enfin, M. Ken Ogilvie a été nommé directeur exécutif; il occupait précédemment ce poste à titre intérimaire.

Le Secrétariat du Conseil a continué d'exercer les mêmes principales fonctions que par les années précédentes, soit : l'organisation des réunions tenues par le Conseil, son Comité de direction et ses groupes de travail; la recherche et le regroupement d'informations sur les thèmes étudiés activement par le Conseil; la révision de rapports, l'administration de contrats et divers autres tâches de soutien administratif. Le personnel a connu une année très occupée, vu le plus grand nombre d'études de grande envergure et la réinstallation prévue du Conseil dans de nouveaux locaux à Ottawa.

TRAVAUX ANALYTIQUES ET CONSULTATIFS

Cette section décrit les principales activités du Conseil entre le 1er avril 1989 et le 31 mars 1990. Bien que décrits sous des rubriques distinctes, les travaux sont reliés sur divers plans conceptuels et pratiques. Le Conseil aborde les questions d'environnement comme étant de nature multisectorielle et multidisciplinaire; le maillage des rapports et des activités du Conseil représente donc une importante considération.

Une étude prospective des aires protégées au Canada

Au cours des dernières années, le Conseil a effectué plusieurs études sur les aires protégées, et conseillé le Ministre en la matière. Ces études étaient surtout axées sur les parcs nationaux, notamment la Loi et la politique sur les parcs, le réseau de parcs nationaux et les projets de nouveaux parcs. En 1989-1990, après qu'on eut constaté qu'en l'an 2000 il serait difficile sinon impossible de désigner de nouvelles aires en raison du rythme des allocations territoriales et des engagements de ressources, le Conseil s'est intéressé à toute la gamme des aires protégées, y compris les réserves écologiques, les parcs et les autres types de secteurs désignés.

L'approche qui prévaut actuellement dans la désignation des aires protégées dépend d'une diversité d'organismes publics et privés et reflète l'évolution des systèmes de valeurs. De plus en plus, la disparition des aires sauvages et de précieuses ressources écologiques telles les vieilles forêts suscitent des conflits. Dans ce contexte, et avec l'encouragement du Ministre, le Conseil a amorcé vers la fin de l'année 1989-1990 une grande étude prospective sur la désignation d'aires protégées au Canada, qu'il doit mener à terme en 1990-1991.

Comme indiqué ci-dessus, l'étude ne se limite pas aux parcs nationaux, étant principalement concentrée sur les régions naturelles, y compris les écosystèmes sauvages représentatifs et exceptionnels méritant une protection stricte. Ces régions peuvent être désignées sous le nom de parcs, de réserves sauvages, d'aires naturelles, de réserves écologiques, de réserves d'oiseaux migrateurs, etc., en autant que des mesures de protection adéquates sont assurées. Le Conseil a pour objectif d'élaborer un plan stratégique et tactique pouvant être partagé par les organismes publics et privés, de façon que les efforts de tous les intervenants soient complémentaires.

Le plan de travail de l'étude prévoit la consultation des organisations, des individus et des fonctionnaires intéressés. Le Conseil entend également tirer parti d'autres études, dont le rapport *Parcs 2000, Perspectives pour le 21e siècle*, déposé en 1987 par le Groupe de travail sur l'établissement des parcs nationaux.

Les indicateurs du développement durable

« Nous demandons à l'OCDE, dans le cadre de ses efforts visant à intégrer les facteurs environnementaux et économiques dans la prise de décisions, de se pencher sur la façon d'élaborer des indicateurs environnementaux choisis. »

Cet extrait de la *Déclaration économique* publiée à l'issue du Sommet économique du Groupe des sept, à Paris en juillet 1989, a incité le Conseil à entreprendre une étude approfondie sur la mise au point d'un processus permettant de définir des indicateurs d'un développement écologiquement durable. Le Canada a été un acteur-clé dans ce dossier en incitant les dirigeants des pays du G7 à appuyer cette initiative, et le Ministre a prié le Conseil d'approfondir la question. Le Conseil, qui s'intéresse activement à la question depuis les années soixante-dix, s'est plus spécialement consacré au cours des dernières années à la publication de rapports sur l'état de l'environnement et, dans ce contexte, à la nécessité de concevoir de meilleurs indicateurs. La publication de *Notre avenir à tous*, le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, et l'acceptation générale du concept de « développement durable » qui y est exposé, ont mis en lumière la nécessité de créer des indicateurs supplémentaires qui, sans être ni purement économiques ni purement environnementaux, unissent ces deux pôles.

Le Conseil s'est fait le héraut des travaux de la Commission mondiale. Il a entrepris des études sur la notion de développement durable et maintenu son soutien aux « tables rondes sur l'environnement et l'économie » mises sur pied par les autorités fédérales, provinciales et territoriales pour les conseiller sur la définition et l'application de la notion de développement durable.

En 1989-1990, le Conseil a passé en revue les travaux achevés ou en cours de réalisation, au Canada et à l'étranger, sur le thème des indicateurs du développement durable, et il a contacté les organisations s'intéressant à ce domaine. À la fin de l'année, on travaillait à l'organisation d'un atelier international prévu pour juillet 1990, et auquel seraient invités des représentants de diverses écoles de pensée dans les domaines économique et écologique, ainsi que certains grands décideurs et cadres directeurs du

secteur public et de l'industrie. Enfin, on a commandé trois documents de travail, qui étaient en préparation à la fin de l'exercice 1989-1990.

Les incidences de l'industrie nucléaire sur l'environnement et la santé

L'édition précédente de la Revue des activités mentionnait brièvement le rôle et la réaction du Conseil vis-à-vis du rapport déposé par le Comité consultatif de la confluence énergétique. On y soulignait « qu'il n'y a pas de question plus cruciale dans le développement durable que la relation entre la politique énergétique et l'environnement », et que le Conseil réfléchissait sur son orientation future, y compris l'éventualité d'une étude approfondie sur la manière d'intégrer le concept de développement durable à la politique énergétique.

Les discussions sur les autres options à considérer se sont poursuivies durant les premiers mois de 1989-1990. Le Conseil a élaboré un cadre d'analyse qui, espère-t-on, constituera une contribution utile au plan d'action national à long terme en matière d'environnement. Il nécessiterait une série d'études individuelles dont le coût total excède les ressources du Conseil. Ce dernier a décidé d'entreprendre une étude qu'il juge fort opportune, concernant les incidences de l'industrie nucléaire sur l'environnement et la santé. Cette étude a été conçue de façon à s'insérer dans le cadre d'analyse en quatre points élaboré par le Conseil, chaque point exigeant une recherche, une analyse et un débat public de fond :

- quantité d'énergie nécessaire pour une société de qualité;
- évaluation des technologies actuelles;
- évaluation des nouvelles technologies et des nouvelles pratiques techno-économiques;
- évaluation des risques.

Le Conseil a conclu qu'il serait trompeur d'évaluer les conséquences écologiques et sociales actuelles d'une source d'énergie sans s'interroger également sur son avenir, sur sa fiabilité et sur le type de monde vers lequel elle est susceptible de nous mener. On a jugé essentiel de déterminer quelles technologies énergétiques favorisaient la pérennité de l'Écosphère, et d'entreprendre des évaluations comparatives.

L'énergie nucléaire a été retenue comme première priorité d'étude. L'inquiétude croissante soulevée par les changements climatiques a entraîné un regain d'intérêt envers la filière nucléaire, mais toute décision importante doit être précédée d'une évaluation soigneuse des risques pour la santé et l'environnement. Vers la fin de l'année, le Conseil a commandé une évaluation limitée à l'examen scientifique des effets du nucléaire sur l'environnement et la santé. Pour le Conseil, cette évaluation devrait faire partie d'une série d'études par lesquelles on pourra évaluer le degré de pérennité de toutes les principales filières et technologies énergétiques. On s'attend à ce que l'étude sur l'industrie nucléaire résume de façon équilibrée et exhaustive l'état actuel des connaissances, et souligne les principaux aspects à aborder dans un débat public sur l'option nucléaire et la part qui lui revient dans le bilan énergétique canadien. Le Conseil prévoit inciter d'autres organismes à entreprendre des études similaires pour toutes les filières énergétiques, et il pourrait même, en puisant à ses ressources limitées, mener d'autres études dans ce domaine.

Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE)

Au cours de l'année précédente, le Conseil a entrepris un examen impartial du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE). Le rapport d'étude, intitulé *L'évaluation environnementale : Partie intégrante du processus décisionnel à l'aube des années 1990*, a été achevé et publié vers la fin de l'année. Il était assorti de recommandations sur les principales modifications à apporter, dont l'enchâssement du PÉEE dans une loi. Le Conseil a été appelé tout le long de 1989-1990 à donner un suivi à ce rapport, particulièrement en servant de conseiller au sujet de la loi proposée sur le PÉEE.

Les aspects problématiques ont été discutés avec le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, ainsi qu'avec Environnement Canada et certains groupes intéressés. Le Conseil a également consulté un spécialiste en droit constitutionnel. Par la suite, nous avons conseillé le Ministre sur cinq grands points : l'équivalence des processus fédéral et provinciaux (ainsi que de divers processus décisionnels fédéraux); le financement des intervenants; la surveillance post-mise en oeuvre et la vérification complémentaire indépendante des recommandations des commissions; l'évaluation environnementale des politiques; et la surveillance de l'auto-évaluation. Le Conseil a observé que les attentes publiques devançaient de loin la volonté de changement bureaucratique, et que seule une volonté politique claire pourrait entraîner une réforme satisfaisante.

La majorité des recommandations formulées au Ministre consistaient en un développement ou un raffinement de recommandations parues dans le rapport déposé par le Conseil en 1988. Le Conseil s'inquiétait particulièrement des dispositions relatives à l'équivalence du PÉEE et des autres

processus d'évaluation au sein du gouvernement fédéral, ainsi qu'entre les autorités fédérales et provinciales. Le Conseil a averti le Ministre que la crédibilité de l'ensemble du processus serait remise en question dans l'hypothèse où d'autres organismes fédéraux seraient autorisés à appliquer des processus indépendants minant considérablement les principes du PÉEE. En ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales, les inquiétudes exprimées par le Conseil concernant l'équivalence des processus fédéral et provinciaux ont été exacerbées par la contestation en Cour fédérale relative aux projets de barrages Rafferty-Alameda.

Le Conseil a appuyé la recommandation du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie prônant l'harmonisation des processus d'évaluation environnementale partout au Canada, mais en soulignant que dans la majorité des cas cela impliquerait une bonification des processus provinciaux, et non un rabaissement du processus fédéral.

L'évaluation environnementale des politiques représente un sujet tout aussi préoccupant pour le Conseil, qui a reconnu l'impossibilité d'une totale transparence dans l'élaboration des politiques, et la nécessité de rechercher un équilibre entre le secret et l'ouverture au public. Nous avons remarqué que la Commission Brundtland, qui a introduit la notion de développement durable, se concentrait sur la formulation des politiques. Le message de la Commission a des implications claires : l'évaluation environnementale des politiques est une condition préalable au développement durable, et la documentation relative à ces évaluations doit être offerte à l'examen du public et des parlementaires.

Le Plan vert

« Le défi, c'est d'intégrer les considérations environnementales au processus de décision, de façon systématique et coordonnée. Le gouvernement veut donc, en premier lieu, modifier la façon dont nous prenons, à tous les niveaux, des décisions qui touchent l'environnement. »

L'environnement à l'heure de la concertation (1990)

Des fonctionnaires d'Environnement Canada ont organisé pour le Conseil une séance d'information sur le document de discussion précité, qualifié de « plan d'action national pour l'environnement qui abordera les questions environnementales préoccupant les Canadiens et structurera la mise en oeuvre du développement durable au Canada ». Après l'adoption d'une version révisée du document par le Cabinet, le sous-ministre en a expliqué le contenu au Conseil, en le priant de commenter le document comme tel et les plans de consultation publique.

Comme ce briefing a eu lieu en mars 1990, juste avant la fin de l'exercice financier du Conseil, la plus grande partie du travail effectué dans ce dossier par le Conseil s'est déroulé en 1990-1991. Nous avons toutefois fait des commentaires et des suggestions à titre provisoire au Ministre, peu après la séance d'information. Bien que critiques envers certains aspects du processus de consultation, nos commentaires visaient une bonification du processus. Le Conseil a fait remarquer que puisque personne ne souhaite l'échec du plan d'action, on ne peut permettre au Plan vert d'échouer.

Le Conseil a fait remarquer que le Plan vert ne serait probablement pas à la hauteur des attentes publiques, fort élevées. Nous avons conseillé au gouvernement d'être ouvert aux critiques et aux suggestions formulées durant les consultations, et insisté sur le fait que les consultations devaient être également accessibles partout au pays; autrement dit, toutes les régions et tous les groupes doivent pouvoir exercer une influence égale sur le processus.

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement

Le Conseil a consacré d'importants efforts ces dernières années à l'élaboration de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Mentionnons notamment la réalisation d'une étude de l'avant-projet de loi, qui a culminé en la publication du rapport *Examen de l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement* en mars 1987, et l'examen, en 1988, de la procédure employée pour dresser les listes de produits chimiques toxiques visés par la Loi. Les recommandations pertinentes ont été intégrées au rapport du Conseil intitulé *Le listage des polluants toxiques en vertu de la LCPE : quelle est la meilleure méthode?*

Le Conseil a continué de s'interroger sur la capacité d'Environnement Canada de procéder aux évaluations nécessaires concernant les produits chimiques toxiques. Le Conseil reconnaît l'existence d'énormes lacunes au niveau des données disponibles, de même que la limitation des capacités scientifiques du personnel d'Environnement Canada, tant sur le plan quantitatif que sur celui de la combinaison des compétences nécessaires. Nous avons réitéré la nécessité, pour le gouvernement fédéral, d'obtenir de l'aide en coopérant avec d'autres pays et d'affecter des ressources supplémentaires à Environnement Canada pour en étayer les capacités d'analyse et de recherche.

Dans le passé, le Conseil a saisi plusieurs ministres de ses préoccupations concernant l'observation et l'application de la loi. Il a publié en 1987 les résultats d'une étude à ce

sujet, *Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère*. Le Conseil a signalé à l'actuel Ministre qu'une application efficace et cohérente de la loi est essentielle à la crédibilité publique du gouvernement fédéral.

Le Conseil a porté à l'attention du Ministre deux dossiers particuliers ayant déjà fait l'objet d'études antérieures : la nécessité d'accélérer le processus d'inscription aux annexes (et, ultimement, de réglementation) des produits chimiques toxiques; et l'application des règlements afférents à la Loi, particulièrement en ce qui touche les accords administratifs fédéraux provinciaux.

Les prix d'excellence environnementale

Le Ministre fédéral de l'Environnement a annoncé qu'une nouvelle série de prix d'excellence environnementale seraient décernés en 1989, et il a prié le Conseil de procéder au choix final des lauréats. Ces récompenses ont été introduites pour reconnaître « les réalisations et le dévouement des Canadiennes et des Canadiens dans la protection et la restauration de l'environnement ». Les prix sont offerts dans cinq catégories :

1. Organisme sans but lucratif – Pour un organisme gouvernemental sans but lucratif qui a apporté une contribution exceptionnelle à l'environnement canadien.

2. La communication environnementale – Pour un auteur, un journaliste, une personnalité de la radio ou de la télévision ou encore un cinéaste dont le travail a grandement contribué à sensibiliser davantage les Canadiens aux questions environnementales.

3. L'initiative environnementale d'une entreprise – En reconnaissance du comportement écologique innovateur ou exemplaire d'une société, d'une institution ou d'une association canadienne.

4. L'oeuvre écologique – À une Canadienne ou à un Canadien dont l'ensemble de l'oeuvre écologique constitue une source d'inspiration.

5. L'initiative environnementale d'une municipalité – En reconnaissance d'une activité, d'une politique ou d'un projet innovateur ou exemplaire d'une municipalité.

   (Il existe également une sixième catégorie, les expo-sciences, où les candidatures sont évaluées séparément.)

Les candidatures ont été communiquées à Environnement Canada, et soumises pour évaluation au Conseil. Les lauréats de 1989 ont reçu leurs prix des mains du Ministre le 4 juin, lors d'une cérémonie tenue au Musée des Beaux-Arts du Canada. Voici la liste des personnes et organismes honorés :

1. Organisme sans but lucratif – Fonds mondial pour la nature
2. Communication – M[me] Annabel Slaight
3. Initiative environnementale d'une entreprise – Mohawk Oil Co. Ltd.
4. Oeuvre écologique – D[r] Pierre Dansereau
5. Initiative d'une municipalité – Ville de Kitchener

L'environnement nordique

Depuis sa création, le Conseil porte un intérêt tout particulier aux conditions et aux problèmes environnementaux du Nord canadien, c'est-à-dire le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, qui englobent plus de 40 p. 100 des terres et des eaux douces du Canada. Le Conseil s'est toujours efforcé de compter en son sein des représentants actifs des régions nordiques. Même si le Conseil avait déjà tenu des réunions dans diverses régions du pays pour donner aux membres l'occasion d'en connaître directement l'état de l'environnement, l'année 1989 a donné lieu à la première assemblée plénière du Conseil dans le Nord.

Cette réunion, organisée en août, s'est déroulée à Yellowknife et comprenait une visite des équipements d'exploration et de productions pétrolières de Norman Wells. Les membres du Conseil en ont également profité pour rencontrer à titre officiel ou officieux des représentants de plusieurs organisations, dont le gouvernement des T. N.-O., la nation dénée et l'Association des Métis. Parmi les points à l'ordre du jour touchant le Nord : état d'avancement des projets de parcs nationaux; contaminants dans l'Arctique; aménagement du territoire; *Science Institute of the NWT*; développement durable dans les T. N.-O.; réserves écologiques; évaluation environnementale des usines de pâtes dans le nord de l'Alberta; exploitation des mines d'uranium; audiences de l'Office national de l'énergie.

Avant sa réunion de Yellowknife, le Conseil a reçu de la part du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien une séance d'information sur les contaminants dans le Nord. Les résultats d'études de recherche et de surveillance récemment publiées indiquent qu'on commence à observer dans l'Arctique la présence de

nombreuses catégories de produits chimiques provenant du sud du Canada, la principale cause semblant être le transport à distance par les courants atmosphériques et aquatiques.

Le Conseil a donné son appui à l'établissement d'une Commission canadienne d'études polaires, qui aiderait à coordonner les responsabilités scientifiques internationales incombant au Canada dans les régions polaires. La création de cet organisme avait précédemment été proposée par Dr T.H.B. Symons dans un rapport spécial au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Plusieurs groupes ont profité du séjour nordique du Conseil pour lui faire part de leur frustration concernant l'application tardive des recommandations issues de l'étude *Le Canada et la science polaire* (1986). On a fait remarquer que la recommandation avait été acceptée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord mais demeurait lettre morte, et qu'aucune suite n'avait été donnée aux recommandations complémentaires formulées par le comité spécial chargé de relancer le projet de création de la Commission. La communauté internationale a continué de réclamer une forte présence canadienne dans les études et les tribunes scientifiques concernant les régions polaires.

L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada

Une étude amorcée par le Conseil au début de 1988 a connu son dénouement avec la publication du rapport *L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada*. Le rapport a été rendu public à Winnipeg en mai 1989, à l'occasion de la Conférence sur l'environnement et le développement parrainée par le Premier ministre du Manitoba. Depuis la parution de cette étude, quelque 10 000 exemplaires ont été commandés, d'un peu partout au Canada et de plusieurs pays étrangers. La majorité des demandes émanent de professionnels – à titre collectif ou individuel – et d'universités, dont plusieurs utilisent le rapport comme document de référence dans les cours d'aménagement et les cours reliés à ce domaine.

Cette étude s'insère dans les travaux effectués par le Conseil comme suite au rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Aux yeux du Conseil, l'aménagement du territoire est généralement perçu et pratiqué dans un contexte très étroit, légaliste et habituellement localisé, plutôt que selon une approche holistique et intégrée de protection et de gestion de l'environnement. Le Conseil considérait l'aménagement du territoire comme un élément-clé dans l'élaboration d'une stratégie concrète et réalisable de développement durable, notamment par l'intégration de l'aménagement du territoire aux autres processus telles les stratégies de conservation et l'évaluation des incidences environnementales.

À partir du rapport, le Conseil a soumis au Ministre une courte liste de recommandations, prônant généralement la poursuite du leadership fédéral dans l'aménagement du territoire de façon à assurer une orientation et des normes uniformes (comme le fait déjà le gouvernement fédéral dans des domaines comme la santé, l'éducation et la justice) ainsi qu'une expansion du précieux rôle joué par le gouvernement comme source d'information sur l'aménagement du territoire canadien. Le Conseil recommandait également : (1) que le gouvernement fédéral continue de participer à l'aménagement du territoire en adoptant une approche intégrée fondée sur la Loi sur les ressources en eau du Canada et les autres lois pertinentes; (2) que les projets d'aménagement du territoire comportent obligatoirement la désignation de réserves fauniques, d'aires écologiquement importantes et de parcs nationaux, en tant qu'éléments d'un réseau d'aires protégées; (3) une promotion active des stratégies provinciales de conservation et un effort concerté pour l'élaboration d'une stratégie nationale de conservation; (4) la gestion des terres fédérales en fonction de plus larges objectifs sociaux, économiques et environnementaux; (5) la préparation d'une série nationale de politiques et de lignes directrices sur l'aménagement du territoire, pour fournir un cadre commun aux programmes de planification particuliers; (6) le recours au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement chaque fois que le changement de modes d'utilisation du territoire pourrait se répercuter négativement sur les terres fédérales.

Un résumé du rapport du Conseil sur l'aménagement du territoire figure à l'annexe C.

Tables rondes sur l'environnement et l'économie

La Revue des activités de 1988-1989 décrivait le soutien accordé par le Conseil aux travaux du Groupe de travail sur l'environnement et l'économie, et le suivi qu'il avait donné au rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Une des principales recommandations du Groupe de travail portait sur la création, aux niveaux national, provincial et territorial, de « tables rondes » qui serviraient de tribunes où les grands décideurs de tous les secteurs de la société coopéreraient à l'intégration des considérations environnementales et économiques.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEÉ) a tenu sa réunion inaugurale les 14 et 15 juin 1989. Elle compte en son sein deux membres actuels du Conseil et un ex-membre. Le Conseil et le Secrétariat de la TRNEÉ sont demeurés en étroite liaison tout le long de l'année, et une réunion a eu lieu entre des représentants du Conseil et le président de la Table ronde nationale. Par le truchement des Conseils provinciaux de l'environnement et d'autres porte-parole provinciaux et territoriaux, le Conseil a continué de plaider pour la constitution d'autres tables rondes au pays. À la fin de 1989-1990, l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux avaient mis sur pied des tables rondes sur l'environnement et l'économie, à l'exception de l'Alberta, de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest.

Durant l'année écoulée, le Conseil s'est également penché sur la distinction entre les rôles respectifs des Conseils de l'environnement et des tables rondes. Un bref document de travail a été préparé à ce sujet pour l'Assemblée des Conseils de l'environnement (voir à l'annexe E).

ASSEMBLÉES DES CONSEILS DE L'ENVIRONNEMENT DU CANADA

Les Conseils de l'environnement se réunissent annuellement en une assemblée organisée à tour de rôle par les Conseils participants. Les membres des Conseils en profitent pour échanger de l'information, partager leur expérience et favoriser la mise en commun des idées et des concepts. Ces réunions ont eu lieu chaque année, sauf pour quelques exceptions, depuis 1975.

L'assemblée de 1989 s'est déroulée du 27 au 29 septembre à Halifax (Nouvelle-Écosse), sous l'égide du *Nova Scotia Environmental Control Council*. Outre la Nouvelle-Écosse, y participaient l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Conseil fédéral.

L'assemblée s'articulait autour de deux thèmes :

- Le rôle des Conseils consultatifs de l'environnement vis-à-vis des tables rondes sur l'environnement et l'économie.
- La participation du public aux décisions touchant l'environnement.

Le coup d'envoi des discussions a été donné par les deux conférenciers d'honneur, soit Dr Donald Chant, de Toronto (un ex-président du CCCE qui a traité des rôles relatifs des Conseils de l'environnement et des tables rondes), et M. Luc Ouimet, de Montréal, qui a parlé de participation publique. Les délibérations ont pris la forme d'ateliers simultanés conclus par une plénière finale.

En ce qui touche la relation entre les conseils de l'environnement et les tables rondes, les participants à l'assemblée étaient généralement d'avis qu'en dépit d'un certain chevauchement des intérêts et des mandats de ces deux types d'entité, il n'y avait aucun conflit fondamental, les deux visant les mêmes buts mais selon des perspectives différentes. Les délégués estimaient que l'assemblée devrait officiellement soutenir le mandat des tables rondes et encourager les partenariats.

Les délégués ont fermement appuyé la participation du public à la prise des décisions touchant l'environnement, et ils estiment que les Conseils de l'environnement devraient favoriser l'éducation du public en matière d'écologie. Ils ont exprimé un souhait particulier envers le rôle des médias dans l'information du public, tout en soulignant l'importance de fournir aux médias des informations adéquates et impartiales.

Les participants à l'assemblée ont adopté les recommandations figurant ci-dessous. On a fait remarquer que, conformément à la procédure habituellement suivie, les Conseils individuels étaient libres d'adopter et d'appliquer à leur guise les recommandations.

Le CCCE, carrefour de l'information

Les Conseils consultatifs de l'environnement fédéral et provinciaux, réunis dans une séance conjointe à Halifax (Nouvelle-Écosse) le 29 septembre 1989, demandent au Conseil consultatif fédéral d'établir dans ses locaux, à Ottawa, un centre d'information où les divers Conseils pourront s'échanger des informations sur l'environnement.

Rôles respectifs des Conseils consultatifs de l'environnement et des tables rondes sur l'environnement et l'économie

1. Les tables rondes devraient compter en leur sein des membres des Conseils consultatifs de l'environnement.
2. Les Conseils consultatifs de l'environnement devraient fournir un service de soutien à la recherche à leurs membres qui sont appelés à siéger aux tables rondes.
3. Les tables rondes et les Conseils consultatifs de l'environnement devraient coopérer dans l'élaboration et l'introduction de programmes pédagogiques sur l'écologie.
4. Les Conseils consultatifs de l'environnement devraient obtenir des ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de leur mandat, qui consiste à surveiller les problèmes d'environnement, à effectuer des recherches minutieuses et à conseiller de manière réfléchie et exhaustive leur ministre et les organismes pertinents.
5. Il faudrait préparer des notes sur les discussions tenues à l'Assemblée au sujet de la relation entre les Conseils de l'environnement et les tables rondes. Ces notes seraient transmises à tous les Conseils, qui en disposeraient à leur guise.

Participation publique aux décisions touchant l'environnement

1. Dans un but pédagogique et pour fournir un indice fondamental et essentiel pouvant être compris par les politiciens, on recommande que les Conseils demandent au public, à l'échelle régionale, d'évaluer l'état et la santé des divers secteurs de l'environnement, par rapport à la situation qui prévalait il y a dix ans.

2. Considérant que toutes les différentes opinions ont également droit de cité au cours d'une audience ou d'un forum public, on recommande l'acceptation du principe du financement des intervenants.

3. Attendu que le public doit être informé pour être en mesure d'intervenir efficacement dans les questions touchant directement l'environnement, on recommande que les Conseils de l'environnement assument un rôle de leaders dans l'éducation du public aux problèmes de nature environnmentale.

4. Considérant que les médias déterminent largement la façon dont le public perçoit et accueille les problèmes d'actualité, on recommande que les médias soient adéquatement informés et qu'ils soient présents au coeur des vrais problèmes, pour qu'ils ne soient pas influencés par une opinion biaisée et préservent ainsi l'impartialité, la diversité et la qualité essentielles à une démocratie participative.

5. On recommande que chaque conseil provincial prépare une réponse au Groupe de travail du CCME sur l'environnement et l'économie.

Problèmes transfrontaliers :

1. Attendu que les questions transfrontalières deviennent des dossiers d'intérêt commun lorsqu'ils sont traités par des conseils de territoires avoisinants, et attendu que ces questions pourraient influencer largement les stratégies futures élaborées au niveau national, particulièrement en ce qui concerne les négociations avec nos voisins du sud (les États-Unis), on recommande que le Conseil consultatif canadien de l'environnement et les Conseils consultatifs provinciaux communiquent entre eux chaque fois que c'est possible avant d'adopter une position sur un dossier, afin de conseiller le mieux possible leurs ministres respectifs.

Évaluation des incidences environnementales :

1. Considérant l'importance manifeste d'une évaluation objective des incidences environnementales dans le cadre d'un développement durable, et vu que les projets de développement réalisés dans une province peuvent se répercuter négativement sur l'environnement d'une ou de plusieurs autres provinces, on recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux acceptent le principe selon lequel, lorsqu'un ou plusieurs des territoires ou provinces touchés en font la demande, le projet de développement en question soit assujetti à une évaluation complète de ses incidences environnementales.

ARTICLES VEDETTES

À compter de la présente édition de la Revue des activités, le Conseil entend publier dans chaque numéro un ou plusieurs articles d'un intérêt particulier pour le secteur de l'environnement. Il s'agira habituellement d'articles rédigés par des membres actuels ou des ex-membres du Conseil, mais nous n'écartons pas les autres sources, notre but étant de susciter la réflexion et de faire partager les idées et les opinions. Les articles paraissant dans cette section exposent les opinions et les observations des auteurs; ils ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil.

QU'EST-CE QUE L'ENVIRONNEMENT, POUR L'AMOUR DU MONDE?

par J. Stan Rowe

Introduction

Chaque mode d'entendement et de connaissance implique sa propre éthique. L'épistémologie occidentale – scientifique, analytique et objective – a comme résultat inévitable une éthique relationnelle de l'«en-soi et de l'objet», qui sanctionne l'individualité et l'élargissement de soi. L'axe reliant le mode de connaissance et l'entendement à l'éthique constitue la base d'un triangle dont le troisième point, la dimension ontologique, est une conviction profonde de ce qui est réel et important. Il y a des années, durant ce que l'on a baptisé avec trop d'optimisme l'Âge de raison, l'humanité s'est approprié le sommet du triangle, celui de la raison.

Les trois points configurant la connaissance – le mode d'entendement, l'éthique et la perception des réalités importantes – s'étayent mutuellement. Si l'*Homo sapiens* constitue la réalité centrale de l'univers et en corollaire, si l'éthique ne concerne que les droits de la personne, alors le mode de connaissance adéquat réside dans la science et l'objectivisme, car quoi d'autre peut servir aussi bien les intérêts et l'emprise de l'homme sur l'univers? Mais, si l'être humain n'est pas ce qui existe de plus important sur terre, comme on commence à le soupçonner aujourd'hui, il s'ensuit également une remise en question de l'éthique et du mode de connaissance et d'entendement d'hier.

De nouvelles manières d'appréhender la réalité, de ce qui est foncièrement important, ouvrira des avenues permettant d'échapper à l'éthique traditionnelle axée sur l'espèce et le mode d'entendement qui s'y rattache.

La question cruciale qui se pose aujourd'hui est de savoir quelles seront la vision et l'orientation qui guideront l'humanité. Il est intéressant, mais moins important, de connaître le cheminement historique de la pensée et des actes du genre humain, et comment notre race est arrivée au temps présent. Notre époque moderne souffre d'une pléthore de théories idéologiques sur les égarements de l'humanité, et d'une absence de vision quant au devenir de l'humanité. Le prestige de la science donne de l'éclat à un examen rétrospectif et incite à retourner dans le temps, pour débusquer les causes passées. L'«écosophie» peut faire mieux en amorçant une quête d'avenirs prometteurs fondée sur l'imagination.

Une vision erronée

Voir le monde à partir de soi, c'est adopter une mauvaise perspective. Cependant, c'est précisément sous cet angle que les gens envisagent leur rôle sur terre. La nouvelle vision, celle qui va du monde extérieur vers l'être humain, dépeint plus fidèlement la réalité écologique en révélant la dépendance des individus, des sociétés et des institutions humaines dans le contexte global de la planète.

Comment exprimer cette compréhension naissante? Il nous faut de nouveaux termes pour la désigner. Les vieux mots, porteurs de vieux concepts et de vieilles pensées, ne suffisent pas à la tâche. Parmi les mots qui portent à confusion, il y a ceux qui se rapportent à la condition humaine, au milieu environnant. D'où la question lourde de sens : «Qu'est-ce que l'environnement, pour l'amour du monde?»

Dans l'exposé suivant, trois points sont mis en évidence :

1. Telle qu'on la comprend actuellement, la notion d'«environnement» constitue un écran de fumée, un ramassis d'éléments aux relations si nébuleuses que toute réflexion profonde à ce sujet est vouée à l'échec.

2. Avant de pouvoir être apprécié, étudié, défendu et surveillé avec attention, l'«environnement» doit être considéré comme une écosphère planétaire tridimensionnelle, en mutation constante; comme une réalité substantielle qui nous entoure; comme une nature à la fois palpable et infinie, créatrice, source et soutien de vie.

3. Il faut concevoir les écosystèmes sectoriels composant l'écosphère comme des éléments structurés en évolution où la vie est enclose, comme des entités biophysiques et écologiques, dépassant en dimension celle des organismes au sein desquelles des gens vivent, bougent et existent, individuellement et collectivement, en tant que parties constituantes de la surface planétaire.

Note : *Cet exposé a été publié dans* The Trumpeter, Journal of Ecosophy, *numéro d'automne 1989. Professeur émérite de l'Université de la Saskatchewan, M. Rowe est un ancien vice-président du Conseil consultatif canadien de l'environnement.*

L'environnement comme niveau d'intégration au-delà de l'individu

De tous les termes communément employés pour discuter de l'intégrité et de la dégradation écologiques, le plus vague est sans conteste celui d'«environnement». Il se rapporte indéniablement à quelque chose d'important, comme en atteste aussi bien le grand nombre d'organismes et de ministères qui s'affairent à en gérer les composantes que l'armée d'écologistes qui se lancent à leur défense.

Cependant, au-delà des affirmations générales tous azimuts concernant l'air, le sol, l'eau, les aliments, les forêts, la faune, les ressources naturelles, les espaces sauvages, les parcs, les villes, la culture, la société, et plus particulièrement les effets exercés sur la santé publique, peu d'intervenants s'entendent sur le sens exact du mot «environnement».

Dans la loi australienne de la protection de l'environnement, ce terme est défini comme «englobant tous les aspects de ce qui entoure l'homme et qui le touche comme individu ou dans son groupement social». Ici, au Canada, le Groupe d'étude sur les procédures d'audiences publiques sur l'environnement en extrait la substantifique moelle en parlant de «bien collectivement partagé». La loi ontarienne sur les droits environnementaux fournit une définition plus détaillée et typiquement embrouillée :

a. l'air, la terre ou l'eau
b. la vie végétale et animale, y compris les gens
c. les conditions sociales, économiques et culturelles qui influencent la vie des gens ou d'une communauté
d. tout bâtiment, structure, machine ou autre dispositif ou objet manufacturé
e. tout solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration ou rayonnement résultant directement ou indirectement de l'activité humaine
f. toute partie ou combinaison des éléments ci-dessus ainsi que les relations entre plusieurs de ces éléments se produisant en Ontario ou provenant de l'Ontario.

On remarquera qu'après une brève mention de «l'air, la terre ou [sic] l'eau», cette loi est résolument centrée sur la population humaine dans son contexte culturel. C'est là un exemple typique du préjugé socio-économique courant qui tend à dominer les processus d'évaluation environnementale non seulement à l'échelon provincial, mais également à l'échelon fédéral, substituant habilement les problèmes humains à ceux du milieu environnant, que conséquemment on néglige.

Le problème procède de la perception voulant que l'humanité maîtrise le monde et le possède comme un bien, réussissant à le façonner au moyen des instruments culturels que sont la science et la technologie. Selon cette attitude pré-écologique, répandue particulièrement par les marxistes, la nature «simple» et «brute» est à peine plus qu'un rebut jusqu'à ce qu'elle soit délibérément assimilée par l'homme en formes rationnelles et intentionnelles. La nature est une bête capricieuse et désordonnée qu'il faut dompter, domestiquer et réformer au profit de l'humanité. D'où l'on déduit que le seul environnement important est l'environnement bâti, avec sa culture socio-économique.

La révolution écologique qui s'est opérée durant la seconde moitié du XX^{e} siècle a démoli le mythe de l'autosuffisance humaine. Il est vrai que chaque individu tire un soutien moral et physique de la société et des objets qu'il trouve dans l'environnement bâti, mais, pour être vital, le contexte social doit également englober les processus essentiels à la vie du monde, des écosystèmes naturels. La connaissance peut servir à augmenter l'efficacité avec laquelle l'homme extrait les matériaux et l'énergie de la nature, mais elle n'en constitue pas elle-même les matériaux et l'énergie. La collectivité humaine peut organiser le ravitaillement de sa population, mais elle n'en constitue pas elle-même l'alimentation. L'«environnement socio-économique», auquel on accorde une importance capitale, est en fait rattaché aux processus vitaux de la planète par le cordon ombilical de la technologie. Il dépend de ces processus et ne peut fonctionner sans eux. L'économie, soutenue par l'écosphère et ses écosystèmes sectoriels, verra bientôt la mort si l'«environnement durable» ne prime pas sur le «développement durable». Les populations, les communautés et les cultures ne constituent pas des niveaux d'organisation intégrés puisqu'il leur manque, en théorie et en pratique, les matrices qui confèrent une substantialité. L'ajout de ces matrices imbriquées et soutenantes entraîne la transmutation de ces populations, communautés et cultures en systèmes écologiques substantiels, c'est-à-dire en écosystèmes.

Pour s'harmoniser avec la nature des organismes qu'il entoure, l'«environnement» doit être aussi tangible qu'eux, mais à un niveau d'organisation plus global. Ce niveau supérieur constitue la définition d'un écosystème, c'est-à-dire l'ensemble des éléments du biotope compris dans un volume donné de l'espace biosphérique et intégré dans celui-ci.

Cette logique est obscurcie par le langage quotidien, qui présente les populations, les communautés et les sociétés – toutes des catégories taxonomiques d'où elle absente l'idée de volume – comme des entités substantielles au statut équivalent à celui des organismes volumiques et des écosystèmes

tridimensionnels qui renferment les organismes. Ce n'est pas le cas. Il y a autant de différences entre ces catégories qu'entre l'espèce abstraite baptisée *Homo sapiens* et un individu ordinaire. En outre, une fausse tangibilité est souvent accordée à cet ensemble d'idées qui lient entre elles les populations et les collectivités humaines.

Aussi longtemps qu'on concevra l'environnement comme se rapportant tout d'abord aux associations humaines et à leurs institutions dans le milieu culturel, aussi longtemps qu'on le mêlera au système socio-économique et à des abstractions telles que la « noosphère » de Teilhard de Chardin, le monde tourmenté n'obtiendra pas l'attention dont il a grand besoin.

L'environnement, un terme qui en trahit le concept

L'étymologie du mot «environnement» ne nous sort pas facilement du bourbier créé par les concepts nébuleux. Le mot est dérivé du verbe «virer», c'est-à-dire tourner; *en* (dans) et *viron* signifie rond, cercle et donc entourer. Être autour, encercler, implique un centre à l'intérieur duquel se trouvent des choses d'un plus grand intérêt. Ainsi, l'«environnement» imprécis entoure des réalités plus finement définies, comme des organismes et des gens, de qui il tire indirectement son statut. Ainsi employé, le mot environnement, tel un subtil flagorneur, est un miroir qui renvoie à l'homme le reflet de son égocentrisme.

L'effacement de l'environnement est à la source de ses problèmes. S'il n'est que périphérique, formé des éléments disparates et secondaires qui entourent la population humaine, alors celle-ci revêt de toute évidence une plus grande importance. Ainsi, lorsqu'on se trouve confronté au dilemme qui existe, par exemple entre d'une part l'accroissement du développement industriel pour enrichir et orner l'humanité, et d'autre part la diminution du développement aux fins de protéger l'environnement et d'en sauvegarder la beauté, le bien-être et la pérennité, la réponse est : «Commençons par les choses importantes, et laissons l'environnement se débrouiller seul.» Après tout, qu'est-ce qui importe le plus? Les gens ou les forêts tropicales? Les agriculteurs ou les sols fertiles? Les emplois ou l'environnement?

Qui plus est, en poussant plus loin cette logique, si la société n'accroît pas continuellement le développement industriel, en forçant la croissance économique au niveau tant national qu'international par l'encouragement du commerce et de la consommation, alors d'où viendra la richesse nécessaire pour épurer l'environnement? Le message est clair : «Chercher d'abord une économie florissante, car la richesse guérira tous les maux.» Au dire de la Commission Brundtland, la clé du progrès réside dans une croissance économique vigoureuse.

Cette logique s'empêtre toutefois dans les problèmes de plus en plus graves posés par la modification chimique de l'atmosphère, la pollution aquatique, la dégradation des sols et la présence de toxiques dans les aliments, à mesure que s'accélère partout dans le monde le développement économique, intensifié par la croissance démographique galopante. Il ressort des problèmes contemporains que peu importe la nature de l'«environnement» qui entoure la population humaine, il revêt une importance qui dépasse de loin celle véhiculée par le nom qu'il porte. Derrière le timide déguisement verbal se cache une réalité plus grande que «ce qui entoure (simplement) les organismes». Il est clair que cette définition, suffisante pour les biologistes étroitement fixés sur la biocénose, doit être remplacée par une autre définition plus substantielle : le système écologique planétaire où se rencontrent les organismes vivants.

En reconnaissant que l'écosystème planétaire est l'entité dissimulée derrière le mot «environnement», l'humanité marquera un progrès conceptuel important.

L'écosphère est la réalité première

Pour les terriens que nous sommes, la réalité immédiate de la planète réside dans les couches superposées de sa surface, dont l'apparente composition simple et usuelle n'en diminue pas moins la nature miraculeuse. Elle consiste en une mince strate gazeuse reposant sur des strates liquides et solides, les organismes se concentrant à la limite des phases. La couche gazeuse, c'est l'atmosphère, la couche liquide, l'hydrosphère, et la couche solide, la lithosphère portant le sol et les sédiments. On dit souvent qu'à l'intérieur de cette matrice à trois couches, les organismes et leur entourage forment une quatrième sphère commune, la biosphère, ce terme pouvant être trompeur en suggérant la prééminence des organismes.

En fait, les quatre constituants – l'air, l'eau, la terre et les organismes – sont des parties essentielles du tout homéostatique, l'écosphère (littéralement : la maison-sphère). L'emploi de ce terme pour désigner l'écosystème planétaire a le double avantage de rappeler à l'humanité où elle loge sans pour autant accorder la prééminence aux organismes; la terre, l'eau et l'atmosphère ne sont pas tenus ainsi pour moins importants que les organismes, ils sont

simplement leur environnement. Ce terme accorde implicitement une importance égale à toutes les composantes, tout en signifiant que tout ce qui existe à l'intérieur de l'écosphère, y compris la race humaine, en est un produit, une subdivision, une partie, et que par conséquent il est moins important qu'elle. La maison planétaire est la réalité première : tout ce qu'elle contient est parcellaire, désarticulé, perdu et vide de sens s'il n'est pas conçu et expérimenté dans le contexte fonctionnel de l'écosphère.

Les dérivés des mots «art» et «religion» indiquent que leurs fonctions sont de chercher des moyens de joindre et de relier. Ces deux quêtes de l'humanité peuvent guider les articulateurs et les guérisseurs qui aspirent à une connaissance interne de la relation écosphère - population humaine et qui se posent les questions suivantes : **Pour l'amour du monde, qui est-on et que fait-on sur terre?**

Les écosystèmes : secteurs de l'écosphère

La coquille écosphérique qui enveloppe la planète est mince comme une bulle, mais comporte quatre dimensions dans l'espace et dans le temps. Comme les masses d'air, les sols et les océans qui en font partie, on peut sectionner l'écosphère en écosystèmes distincts en imposant des frontières conceptuelles. Chaque écosystème constitue une «portion» de couches extraites abstraitement de l'écosphère, la couche atmosphérique recouvrant une couche de sol ou d'eau, les organismes étant englobés dans l'interface baignée par l'énergie solaire. Chaque écosystème, telle une version agrandie du microcosme de l'aquarium ou du terrarium, est une portion de l'écosphère, une partie possédant un degré d'organisation et d'intégration supérieur à celui de l'air, de l'eau, des sédiments et des organismes dont elle est formée. À noter que les écosystèmes ne sont ni des organismes, ni des super-organismes. Les écosystèmes sont situés au-delà des organismes; ils sont à la fois différents d'eux et plus importants qu'eux.

Il serait réaliste de concevoir l'écosphère comme une hiérarchie d'écosystèmes interreliés et imbriqués comme des boîtes gignognes, à diverses échelles – celles de la zone, de la région, de la localité – à des fins de contemplation, d'étude et de sacerdoce. Ces écosystèmes sectoriels, que par simplisme on a appelés mers, continents, montagnes, plaines, déserts, forêts, lacs, cours d'eau, terres colonisées, champs ou villes, selon leurs caractéristiques naturelles ou culturelles dominantes, possèdent une importance qui transcende de loin leur contenu.

La myriade de formes de vie provient de ces volumes évolués et de leurs composantes actuelles. L'humanité a vu le jour dans des écosystèmes régionaux – forêt, savane, prairie, littoral – dans lesquels elle vivait en symbiose, associée à une foule d'organismes possédant autant de mérite et d'importance qu'elle.

Les organismes vivants se sont développés à l'intérieur des écosystèmes composant l'écosphère. D'où la vérité suivante : la vie est un phénomène de l'écosphère. La vie n'est pas quelque chose que possèdent les organismes, sauf dans un sens limité et incomplet. On peut en tirer le corollaire suivant : «Les écosystèmes comprennent des organismes», ce qui est plus juste que l'expression habituelle : «Les organismes vivent dans un environnement».

La perspective céleste

Les photos spectaculaires de la Terre prises de l'espace ont lancé une autre révolution copernicienne, en fournissant la preuve visuelle d'une réalité qui dépasse celle des êtres vivants : un globe bleu et vert, enrobé de nuages et tournant autour du soleil, à la forme, aux fonctions et aux processus desquels participe la population humaine, en compagnie d'une multitude d'autres formes de vie.

Cette vue de l'extérieur, cette perspective céleste, a placé l'humanité dans une optique écologique qui ne pouvait être ignorée. Au début, il y avait le monde. En lui et par lui, grâce à un miracle quelconque, ont été créés des êtres humains dépendants.

Pensons un peu à la façon dont cette vue de la Terre aurait pu illuminer la connaissance, la philosophie, la science, et l'art si on en avait disposé il y a quatre cents ans! Supposons que les hommes eussent pu voir plus tôt notre planète dans sa globalité; noyés dans celle-ci et essayant de la comprendre, tels des hommes aveugles devant un éléphant, ils auraient élaboré une ontologie merveilleuse, décidant que telle ou telle portion était distincte, autonome et réelle.

Si l'on avait eu une telle connaissance à l'époque de Galilée, les génies de notre race auraient difficilement pu ignorer l'écosphère comme l'Unité, le Tout, la réalité qui permet d'évoquer le merveilleux avant toute chose.

Une fois passé le choc de cette reconnaissance, les arts auraient certainement pris une voie plus pure, permettant à tout le moins de réduire l'égocentrisme qui, aujourd'hui, est en train de tuer le monde. Il en est de même pour la science, ce serviteur de la douteuse quête du pouvoir de

l'humanité, qui aurait pu échapper à cette focalisation exiguë et vaine du bien-être de l'humanité et à la conviction naïve envers la contrainte de la nature, seule Voie à suivre selon elle.

En voyant le monde comme un tout, les penseurs de notre race auraient pu user de leur aptitude réductionniste pour mieux comprendre les processus évolutifs de l'histoire de l'écosphère, en considérant avec émerveillement son unité fonctionnelle contemporaine, en en reconnaissant les principales composantes – l'atmosphère, l'océan, les plates-formes continentales, les assemblages végétaux et animaux – et en les anatomisant, sans jamais oublier qu'ils observaient les parties d'un Tout magnifique.

À terme, après avoir divisé et subdivisé, les savants en seraient arrivés à s'examiner eux-mêmes, à se pencher sur l'humanité, une des espèces intéressantes de l'écosphère, des centaines de millions de «cellules» protoplasmiques s'agitant à la surface de la planète comme des leucocytes curieux; une composante consciente de soi, pressentant la relation qui existe entre les parties et le tout, entre la matière et l'esprit, entre l'âme et l'esprit; une espèce apparemment destinée à être la conscience du monde et son gardien.

Mais les choses ne se sont pas déroulées ainsi, et l'homme n'est pas encore arrivé à ce stade. Les penseurs de l'humanité, submergés dans l'écosphère, n'eurent pas conscience du Tout environnant. Vivant à l'intérieur de leur milieu, ils ne purent pas le comprendre. Ils ne conçurent pas qu'en dehors d'eux, les composantes de cet univers pouvaient avoir une fonction, un but et un rôle importants dans le cadre d'une réalité supérieure insoupçonnée. Ils traitèrent comme des entités distinctes tous les objets réfléchissant la lumière qu'ils percevaient, à commencer par eux-mêmes, se considérant comme des êtres supérieurs et en allant vers ce qui, à l'extérieur d'eux-mêmes, possédait les propriétés les plus semblables aux leurs : les animaux et les végétaux. Dans cette hiérarchie, les éléments disparates qui les entouraient, l'air et le climat, les sols et les sédiments, l'eau salée et l'eau douce, les roches et les minéraux superficiels et souterrains occupaient la dernière place. Quand les aspects utilitaires de ces éléments furent reconnus, ceux-ci devinrent des «matières premières» et des «ressources»; lorsque leurs propriétés permettant d'améliorer la vie furent suffisamment reconnues, on condescendit à les qualifier d'«environnement». Dans les années 1980, on les jugea dignes de protection – «par une croissance économique vigoureuse», selon le rapport Brundtland.

Cette vue externe de l'univers est arrivée avec quatre siècles de retard. Au moment où elle s'est manifestée, les scientifiques avaient déjà accepté la planète et le monde extérieur comme une machine inerte, un agglomérat de petites boules composées de petits champs de force. Les disciplines découlant de la physique défrichèrent leurs propres domaines bornés de savoir-faire matérialiste, cultivèrent leurs propres champs d'intérêt et en fixèrent une fois pour toutes les limites, leurs praticiens imbus de leurs certitudes quant à la nature de la réalité extérieure et de ce qui méritait d'être étudié.

Éblouies par la popularité et le pouvoir des sciences naturelles, les sciences sociales et les humanités emboîtèrent le pas, acceptant l'ontologie de la désarticulation et l'épistémologie fondée sur l'objectivisme qui va de pair. Les universités et les gouvernements furent divisés en départements de façon telle à gérer le monde par sections.

Et ainsi, la vision réelle récemment acquise de l'univers est contrée par une tradition qui lui est étrangère, couchée dans des millions de volumes et de traités qui postulent axiomatiquement que les diverses parties de l'écosphère constituent des entités distinctes dont le but fixé par Dieu est de servir l'espèce qui s'est arrogée le titre de sage (*homo sapiens*). «L'Homme est le sujet d'étude qui convient à l'Humanité»; «La Terre est notre héritage»; «Les richesses naturelles ont été placées sur terre pour être utilisées». De telles idées, considérées de tout temps comme sages, n'ont aucun sens.

Une vision parcellaire du monde

Les quelques lueurs de connaissances que nous avons en écologie indiquent que les portions de l'univers étudiées en physique, en chimie, en biologie, en sociologie, en psychologie, en théologie et dans les autres disciplines en constituent effectivement des parties; qu'au cours du temps et pour des raisons pratiques, ce que l'on a baptisé atmosphère, hydrosphère, lithosphère et tous les groupements protoplasmiques connexes que comprend la «biosphère» n'ont pas de réalité distincte autre que celle faussement répandue par une culture primaire dans des cerveaux infantiles. L'humanité s'est servie de son état d'être conscient pour adopter une vision parcellaire du monde.

Il est donc difficile de saisir que le seul tout avec lequel l'être humain est en contact étroit est l'écosphère, dont une des propriétés est le phénomène appelé la vie. La vie n'est pas une propriété des molécules protéiniques complexes bihélicoïdales, ni des mélanges ordonnés de substances qui constituent le protoplasme. La vie est une propriété de l'épiderme et du derme terrestres et des systèmes écologiques que comprend cette surface.

La biologie borgne, sans profondeur, a fait fausse route en concevant un monde divisé en êtres animés et inanimés, en matière organique et inorganique, en éléments biotiques et abiotiques. Ces divisions ne sont pas seulement fallacieuses, elles sont néfastes en ce qu'elles dévaluent des éléments essentiels de l'écosphère. Qu'est-ce qui pourrait être qualifié d'animé, d'organique, de biotique, de vivant sans le concours bénéfique du rayonnement solaire, de l'eau, du sol et de l'air? Ces composantes sont aussi vitales, aussi animées, aussi importantes que les organismes pour lesquels elles sont sources de vie.

Synthèse

On n'a pas encore saisi la portée de l'idée voulant que toute la planète soit une entité écologique – l'écosphère – dont l'être humain dans le monde qu'il a bâti, n'est qu'une partie, en tant qu'individu ou collectivité. C'est la tâche principale à laquelle il faut nous atteler aujourd'hui.

On pourrait commencer par percevoir l'humanité comme une sorte d'animal dépendant de l'air, qui vit au fond de l'atmosphère dans un solarium restreint, pille les ressources renouvelables sustentatrices, crie sans cesse : «Je veux davantage, toujours davantage, de croissance», introduit dans l'espace-vie des ressources non naturelles tirées du sous-sol, perturbe les sédiments et envase le milieu environnant, dénature le paradis qui l'a produit, et tout cela au nom de son bien-être.

Les être humains existent à l'intérieur de l'écosphère et en sont une partie intégrante. C'est l'écosphère qui, au fil des millénaires, les a engendrés, nourris, soutenus, régénérés et continuera de le faire aussi longtemps que son mode de fonctionnement demeurera inaltéré.

Les rapports qui lient les êtres humains à l'écosphère sont analogues à ceux qui existent entre le foetus et sa mère : leur bien-être mutuel dépend l'un de l'autre, mais c'est la mère qui est la plus importante, car elle fournit au foetus son milieu ambiant et nourrisseur.

Le fait de concevoir de manière entièrement nouvelle l'«environnement» comme quelque chose de réel et de substantiel, comme l'écosphère à quatre dimensions qui enveloppe l'humanité, donne une nouvelle signification à la protection de l'environnement. Cela confère une valeur intrinsèque non seulement à tous les organismes vivants mais également à l'atmosphère, au sol, à l'eau, ainsi qu'à l'unité de ces éléments. La conception bidimensionnelle de la terre en tant que superficie s'inscrit par le fait même dans la perspective des écosystèmes tridimensionnels qui interagissent localement, régionalement et planétairement, et conduit à la reconnaissance de la valeur intrinsèque de la surface de la planète.

Il demeure que concevoir l'écosphère comme la réalité première a pour principal mérite d'amorcer la guérison de l'homocentrisme en se tournant vers le monde extérieur, de façon écocentrique. Cela pousse l'imagination loin du désespoir créé par l'héritage de philosophies et de religions myopes égoïstement centrées sur l'espèce humaine, ne dépassant pas dans leur objet les individus, les sociétés, les communautés et les cultures. Cela fournit un nouvel étalon à l'aune duquel on peut évaluer les idées, les moralités et les activités humaines. Est-ce qu'elles étayent les systèmes et les processus naturels du Monde qui soutiennent eux-mêmes toute la vie? Il en résulte l'alternative suivante : l'humanité sera-t-elle la conscience de la planète ou son saccageur, son esthéticien ou son cancer?

Il n'est plus possible de se poser la question unique : Est-ce que cette technique, cette science, cet art, cette culture, ce projet de développement sont bons pour l'humanité? Une question plus importante doit primer : **Est-ce bon pour l'écosphère?** C'est là que doit résider à l'avenir le test éthique de la politique gouvernementale et des intentions de chacun.

Références

1. *Environment Protection (Impact of Proposals) Act*, Gouvernement (fédéral) du Commonwealth de l'Australie. 1974.

2. *L'examen public : ni judiciaire, ni politique, un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement.* Rapport concernant la réforme des procédures d'audiences publiques pour les examens fédéraux des évaluations environnementales. Canada 1988.

3. *An Act respecting Environmental Rights in Ontario*, projet de loi 9, Assemblée législative de l'Ontario, 1987.

4. Rowe, J.S. 1961. *The Level-of-Integration Concept and Ecology.* Ecology 42 : 420-427.

RÔLES RESPECTIFS DES CONSEILS CONSULTATIFS DE L'ENVIRONNEMENT ET DES TABLES RONDES SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE

Donald A. Chant

La comparaison du rôle joué par les Conseils consultatifs de l'environnement en regard de celui dévolu aux tables rondes sur l'environnement et l'économie semble procéder de deux grandes questions : comment les tables rondes et les Conseils peuvent-ils définir pour eux-mêmes des rôles clairs – distincts, importants, valables, complémentaires? Et, est-ce que ces nouvelles et prestigieuses tables rondes, axées sur le nouveau concept politique à la mode du « développement durable », suplanteront et élimineront les bons vieux Conseils consultatifs? À la première de ces deux questions, nous pouvons répondre avec certitude, mais rien n'est absolument sûr pour ce qui est de la seconde, et cela se comprend. Aujourd'hui, nous vous ferons part de nos opinions sur ces deux sujets en insistant davantage sur les tables rondes, ce qui vous aidera à définir par vous-mêmes le rôle des Conseils.

Tout d'abord, quelques mots sur « l'environnement et l'économie » et le concept de développement durable dont se préoccupent avant tout les tables rondes. Les réalisations du gouvernement et de l'industrie retardent sur les inquiétudes et les attentes du public à un point tel que le cynisme et la suspicion sont maintenant très répandus. Nous espérons que ce climat ne durera pas et que nos dirigeants feront preuve de leadership au lieu de se contenter d'appuyer verbalement des notions dont ils n'ont qu'une faible idée. De nos jours, les politiciens se plaisent à nous informer d'entrée de jeu et sans sourciller qu'ils ont été toute leur vie des champions de la cause environnementale. Un des lapsus les plus fréquemment commis au Canada par les orateurs et les fonctionnaires qui ont à rédiger des rapports consiste à parler de « croissance durable », ou, pire encore, de « développement soutenu », en voulant parler de développement durable.

Malgré le caractère irritant de ces lapsus révélateurs et de cet opportunisme politique sans vergogne, ils ne nous autorisent pas à remettre en question le seul concept, qui fonde, selon nous, notre foi en l'avenir. Attaquer cyniquement cette notion parce qu'elle est mal comprise, répandue et interprétée si souvent à tort et à travers, c'est un peu comme dire que l'honnêteté et la vérité sont des règles d'action inutiles pour la seule raison qu'il y a parmi nous beaucoup d'escrocs et de menteurs. Affirmer que l'on est opposé au principe du développement durable, comme les États-Unis l'ont fait, c'est faire preuve soit d'une ignorance crasse, soit d'un refus délibéré d'accepter l'évidence.

Les écologistes connaissent depuis longtemps le concept de durabilité, ou de pérennité, dans son application à d'autres espèces. Toute espèce qui s'écarte du sentier de la durabilité s'expose rapidement et inévitablement à son appauvrissement ou à l'empoisonnement de son environnement par les déchets, à l'effondrement démographique et à l'extinction locale sinon totale. Nous ne sommes pas différents. L'*Homo sapiens* n'est pas au-dessus des lois de la nature, malgré son immense facilité à s'illusionner. Continuons comme nous le faisons actuellement, et l'humanité n'aura été qu'un incident dans l'histoire de l'univers.

Ceci dit, le concept de développement durable est encore largement méconnu, et nous n'avons pas encore suffisamment réfléchi sur les conséquences de son application pour nous-mêmes, pour notre société, pour notre pays et encore moins pour l'ensemble du monde. Que signifie-t-il pour chacun de nous? Comment devrait-on changer son comportement et son mode de vie? À quels sacrifices devrait-on consentir? Et nos enfants? Comment les cadres et les chefs d'industrie doivent-ils changer leur ligne de conduite, leurs décisions et leur façon de mesurer le succès de leur entreprise? Comment nos gouvernements peuvent-ils changer radicalement de politique et en élaborer une nouvelle qui éliminera les obstacles à la pérennité de l'environnement, et nous encourager et nous inciter à faire ce qui doit être fait? À terme – et là réside peut-être l'aspect capital de la question –, comment pouvons-nous persuader le reste du monde d'abandonner les vieilles notions de croissance et de consommation qui, en apparence, nous ont si bien servis jusqu'à tout récemment? Comment pouvons-nous, notamment persuader les pays que nous appelons sous-développés d'abandonner le modèle de comportement que nous leur avons donné, qu'ils continuent d'envier et qu'ils désirent suivre?

Nous parlons ici d'une véritable révolution, probablement la plus spectaculaire et la plus étendue que l'homme ait connue depuis le début de son évolution, il y a un million d'années environ, une révolution de son comportement, de

---

Note : *Discours-thème prononcé à* l'Assemblée des Conseils de l'environnement de 1989. *D^r^ Chant est président de la Société ontarienne de gestion des déchets, et ancien président de Conseil consultatif canadien de l'environnement.*

son mode de compréhension, de son mode de réflexion. Il ne faudra pas moins qu'un miracle pour que cette révolution survienne dans le peu de temps qui reste avant l'échéance fatale, mais l'être humain, grâce à son intelligence, est capable de faire des miracles quand il y va de son intérêt.

C'est donc à cet énorme défi que doivent s'attaquer nos tables rondes. Elles doivent définir pour nous la notion de développement durable, nous dire ce qu'elle signifie réellement, en faire comprendre aux premiers ministres et à l'ensemble de la société toute la portée, et nous persuader que nous n'avons pas d'autre choix que d'en accepter les principes sous-jacents. Ce sont les tables rondes qui doivent encourager la réalisation de projets-pilotes concrets de nature à nous prouver que la terre continuera de tourner si nous résistons à l'attrait de la croissance et de l'expansion à tout prix et ce qu'elles entraînent de consommation, de pollution et de destruction. Ce sont les tables rondes qui doivent cimenter la mosaïque d'intérêts, de mandats, de perceptions et de valeurs contradictoires qui composent notre société et nos structures gouvernementales; ce sont également elles qui doivent assurer que toutes les pièces se complètent et s'étayent mutuellement, dans ce changement de cap vers de nouveaux objectifs, ces objectifs consistant à se contenter de l'usufruit de nos ressources et de notre environnement plutôt qu'à en épuiser le *capital*; ce sont là des objectifs de durabilité, de pérennité, des objectifs de survie. Il s'agit de défis immenses que nos tables rondes doivent se consacrer à relever.

Eu égard à ce vaste mandat, les tables rondes ont des relations et des modes de fonctionnement assez différents de ceux des Conseils consultatifs. Elles font rapport au premier ministre; elles sont habituellement présidées par un ministre d'un portefeuille économique qui en est le titulaire principal; elles comptent en leur sein d'autres ministres, ainsi que des représentants de nombreux groupes de pression qui ne militent pas uniquement en faveur de l'environnement. Les tables rondes constituent donc des comités importants qui ont besoin d'abondantes ressources humaines et financières pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions. De par la nature et le mandat des tables rondes, il est rare que leurs membres exécutent eux-mêmes des travaux ou entreprennent personnellement des études. Ils doivent engager des gens par contrat pour le faire, en limitant leur participation directe à la conception, à l'orientation, à l'examen et à l'approbation des tâches requises. Il est à espérer que les tables rondes échapperont au cloisonnement bureaucratique qui sévit au gouvernement (et là réside l'inévitable problème de la table ronde qui est à toutes fins utiles orpheline si le premier ministre ne la prend pas au sérieux), et qu'elles pourront éviter la confrontation avec les bureaucrates qui se retranchent dans une attitude dépassée, qui détestent et envient énormément les organismes indépendants qui échappent à leur contrôle et à leur sacro-saint ordre de priorité (les bureaucrates exècrent ceux qui ont l'oreille de leurs maîtres). Si elles peuvent éviter le cloisonnement et la confrontation, les tables rondes seront en mesure d'exercer leur influence sans avoir à suivre la vie hiérarchique ou à tenir compte de l'opinion de tout un chacun, et rejoindre, au-delà des structures gouvernementales, les autres secteurs de notre société et l'ensemble de la population. Elles doivent affirmer rapidement leur droit à cet égard auprès de leur premier ministre; leur travail ne peut s'effectuer entièrement à huis clos et elles doivent être habilitées à diffuser leurs rapports. Rien n'empêche un premier ministre de prier les membres d'une table ronde de le conseiller privément, mais à vrai dire, nous estimons qu'il s'agit là d'une éventualité improbable, sauf peut-être lorsqu'un premier ministre désire être conseillé sur une action ou des discussions à entreprendre avec ses homologues, que ce soit au niveau interprovincial, lors des conférences des premiers ministres, ou encore sur le plan international.

Généralement, toutefois, les tables rondes ne devraient pas se contenter de réagir aux demandes émanant du premier ministre, ou d'aller au même pas que lui. Elles doivent plutôt prendre l'initiative, définir leur rôle et leurs programmes, et s'acquitter résolument de leur mandat.

Au cours des derniers mois, on nous a demandé de participer à la première réunion des tables rondes de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, en compagnie du premier ministre de la province concernée. En février dernier, je suis venu ici même, à Halifax, dans ce but. Chaque fois, on nous a demandé notre opinion, comme membre du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, sur les objectifs à court et à long terme des tables rondes.

Voici les conseils que nous leur avons donnés :

1. Préparer une réponse au rapport Brundtland et au rapport du Groupe de travail national.

2. Réfléchir à la notion de développement durable et la définir.

3. Encourager l'élaboration de plans provinciaux de conservation (comme pour l'Île-du-Prince-Édouard en 1987).

4. Établir un ordre de priorité. On ne peut tout faire à la fois. Sur quoi devrait-on se concentrer, dans l'intégration des facteurs environnementaux et économiques et dans notre réorientation vers le

développement durable? Faut-il s'intéresser en priorité au déclin des réserves de poissons? À la politique forestière? À la qualité de l'air et de l'eau? À l'aménagement du territoire? Aux usines d'épuration des eaux usées? À la dépollution des installations portuaires? À la réduction et au traitement des déchets toxiques?

5. Mettre sur pied des projets-pilotes réalisables et d'une envergure locale. Par exemple, de nombreuses agglomérations canadiennes sont menacées de croissance anarchique. On pourrait en choisir quelques-unes et les aider à élaborer une politique de développement durable.

6. Nouer des contacts et des relations de travail avec les autres tables rondes.

7. Nouer des contacts et des relations de travail avec d'autres organismes : les universités, l'Institut de recherches politiques, les entreprises et les industries, les syndicats, les groupes de conservation du patrimoine et de l'environnement, etc.

Nous avons également donné quelques conseils sur les choses à ne pas faire :

- Ne pas tenter de tout faire en même temps.
- Ne pas s'attarder aux problèmes passés et présents : se tourner vers l'avenir.
- Ne pas se lancer dans des croisades idéologiques. Les dossiers à régler ne sont pas politiques, et on ne doit pas politiser le développement durable, et les liens qui existent entre l'environnement et l'économie.
- Ne pas être trop abstrait ou théorique; aborder les choses de façon pratique.
- Ne pas penser qu'il ne s'agit là que de questions « écologiques », et que l'enjeu se résume à quelques arbres et quelques petits oiseaux. Il y va de la survie et du bien-être de l'espèce humaine.
- Ne pas lutter entre nous. Ne pas polariser le débat entre « nous » et « eux » : tout le monde doit s'efforcer de dialoguer et de coopérer. Le Groupe de travail demeure un bon exemple de coopération.

Voilà pour la stratégie globale. Maintenant, retournons dans les tranchées, c'est-à-dire aux Conseils consultatifs. Peu importe la beauté et le raffinement de la stratégie, peu importe son attrait, il reste que les batailles se gagnent ou se perdent dans les tranchées. Et, qu'on le veuille ou non, l'environnement constitue une tranchée essentielle où les Conseils consultatifs ont un rôle vital à jouer. S'ils échouent, nous perdons tous, et nous perdons beaucoup. Les tables rondes et les Conseils de l'environnement n'ont pas plus d'importance l'un que l'autre; les deux unités sont essentielles à la victoire.

Les Conseils de l'environnement relèvent non pas d'un premier ministre, mais d'un ministre en particulier, lequel est probablement le plus important de tous, compte tenu de l'objectif à atteindre. Nos ministres de l'Environnement sont au coeur de la mêlée – en tout cas ils devraient l'être – et ils devront livrer de nombreux combats contre ceux dont les intérêts à court terme s'opposent au développement durable et à la protection de l'environnement. Le ministre doit sentir que son Conseil lui est entièrement dévoué et le considère comme une arme importante dans ses préparatifs de guerre. Le Conseil joue un rôle influent en aidant le ministre dont il relève à composer avec les intérêts contradictoires qui s'affrontent au sein du Cabinet, et en s'assurant qu'il tire profit des tables rondes, lesquelles demeurent indépendantes. Chaque Conseil de l'environnement doit appuyer et inspirer le ministre en aiguillant les tables rondes sur la bonne voie. Si le ministre n'a pas l'intelligence de s'en apercevoir lui-même, il incombe au Conseil de le lui dire sans ambages.

Bien entendu, il incombe également aux Conseils de fournir aide et avis à son ministre sur les questions touchant l'environnement, lorsque le ministre le requiert – ou lorsqu'il en a besoin. La prestation de tels avis et appuis désintéressés, sans passer par la filière habituelle, est une fonction extrêmement importante dont il est à espérer que les ministres de l'Environnement finiront par se rendre compte, à mesure qu'ils se retrouveront de plus en plus souvent sur la sellette. Ils doivent en venir à désirer recevoir l'avis de leur Conseil, non seulement sur les questions qui ressortissent clairement au secteur de l'environnement, mais également pour équilibrer le poids des tables rondes qui, elles, ne relèvent pas d'eux.

L'environnement regroupe un sous-ensemble de questions à l'intérieur du concept global du développement durable – un sous-ensemble vital et complexe d'éléments reliés entre eux, auquel la population s'intéresse actuellement de beaucoup plus près qu'à la notion de développement durable. Ce n'est pas parce que nous élargissons nos horizons pour y inclure l'idée du développement durable

que nous devons laisser sans défense la tranchée de l'environnement. Une importance primordiale doit être accordée aux préoccupations environnementales, à la bonification des mesures environnementales, à l'application d'une meilleure réglementation; les Conseils ont un rôle capital à jouer pour défendre ces intérêts et s'assurer que la problématique plus vaste du développement durable et du lien qui existe entre l'environnement et l'économie n'en entraîne ni le rejet ni le report.

À cette fin, non seulement les Conseils doivent-ils être à l'écoute de leur ministre, ils doivent également prendre l'initiative pour les problèmes qu'ils détectent eux-mêmes – ce que de nombreux Conseils, bien sûr, ont déjà fait. Nous pensons qu'il serait bon que les Conseils revoient leur champ d'intérêt, leurs préoccupations et leurs programmes en fonction des nouvelles tables rondes, pour s'assurer d'une convergence de vues avec leur ministre quant à la nature de leur mandat.

Bref, les Conseils doivent conserver leur rôle traditionnel au sein du ministère et auprès du ministre de l'Environnement; ils doivent faire en sorte que, dans l'enthousiasme suscité par le concept de développement durable, les questions de nature clairement écologique ne soient pas oubliées; ils doivent assumer une nouvelle responsabilité de soutien à leur ministre – leur fournir idées, information et soutien moral – de façon que celui-ci assume le rôle important qui lui est dévolu au sein des tables rondes. À cette fin, ils doivent plus que jamais s'efforcer d'établir des liens de confiance avec leur ministre et lui faire réaliser à quel point ils sont utiles. Le ministre lui-même doit comprendre l'importance de son Conseil, non seulement en l'aidant à composer avec le déluge grandissant des problèmes environnementaux qui nous assaillent, mais également en s'assurant que les principes environnementaux intangibles soient respectés, au premier chef, au sein des nouvelles tables rondes.

En dernière analyse, les Conseils ne doivent pas laisser l'intérêt croissant que l'on accorde aujourd'hui au développement durable, et sa capacité d'influencer presque toutes les facettes de nos vies, détourner notre attention des questions de nature directement et incontestablement *environnementale* auxquelles nous sommes confrontés, de façon vitale, jour après jour et année après année. La création des tables rondes signifiera, c'est à espérer, l'ajout de nouveaux éléments au système que nous mettons en place pour préparer l'avenir, et non pas simplement le remplacement d'un maillon par un autre.

En deux mots, nous avons un grand besoin, un besoin essentiel, *à la fois* des tables rondes et des Conseils consultatifs existants.

Annexe A

MEMBRES
du Conseil consultatif canadien de l'environnement

Président
D[f] Robert Page
Université Trent
Peterborough (Ontario)

Vice-présidente
D[f] Shirley A.M. Conover
Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Vice-présidente
D[f] Hélène Connor-Lajambe
Centre d'analyse des
politiques énergétiques
St. Bruno de Montarville (Qc)

D[f] James Butler
Université de l'Alberta
Edmonton (Alberta)

D[f] Peter Chapman
E.V.S. Consultants Ltd.,
North Vancouver (C.-B.)

M. J. Doug Cook
Esso Petroleum Canada
Toronto (Ontario)

D[r]. Lorne Giroux
Université Laval
Sainte-Foy (Québec)

M[me] Diane Griffin
Island Nature Trust
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

M. Glenn Warner
N.W.T. Water Board
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

D[f] Tom Beck
Calgary (Alberta)
Président émérite

Secrétariat

M. Ken Ogilvie
Directeur exécutif

M[me] Veena Halliwell
Coordonnatrice de projets

M[me] Anne Marie Cuvier
Secrétaire

D[f] E. Fred Roots
Conseiller scientifique

Le 31 mars 1990

Annexe B

LISTE DE PUBLICATIONS

Rapports

1. *Mécanisme des évaluations environnementales pour le Canada*, février 1974 (épuisé).
2. *L'éthique de l'environnement – son élaboration et ses implications*. Par Norman H. Morse, janvier 1975 (épuisé).
3. *Harmonie et désordre dans l'environnement canadien*. Par Pierre Dansereau, 1980 (épuisé).
4. *Towards an Environmental Ethic*. Par D.A. Chant, mars 1977 (épuisé).
5. *Aspects écologiques du développement de l'environnement nucléaire au Canada*. Par H.E. Duckworth, H.W. Duckworth, Arthur Porter et J.S. Rogers, 1977.
6. *Rapport de la deuxième rencontre des Conseils consultatifs de l'environnement*, mai 1977. Fort Sun, Saskatchewan. (Produit en collaboration avec le Conseil consultatif de l'environnement de la Saskatchewan, mars 1978).
7. *La gestion des ressources des zones d'estuaires au Canada*. Par Irving K. Fox et J.P. Nowland, mars 1978.
8. *Compte rendu des première et deuxième réunions des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement*, mai 1978.
9. *Écotoxicité : Responsabilités et possibilités*. Par Ross H. Hall et Donald A. Chant, août 1979.
10. *Compte rendu d'une réunion des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement*, 26-27 mai 1980, publié en 1981.
11. *Nouvelle stratégie contre les ravageurs au Canada*. Par Ross H. Hall, juillet 1981
12. *Problèmes de conservation de la faune dans le Nord canadien*. Par Ian McTaggart-Cowan, octobre 1981.
13. *Les problèmes de gestion des eaux au Tiers Monde : Des leçons pour le Canada*. Par Peter F.M. McLoughlin, mars 1983.
14. *Mandat*, mars 1984.
15. *Rapport de la huitième réunion des Conseils de l'environnement du Canada*, mai 1984.
16. *Quelques documents issus des assemblées des Conseils de l'environnement du Canada* 1975-1980, mars 1985.
17. *Maintien de la productivité des terres agricoles : Options et tendances actuelles*. Par C.F. Bentley et L.A. Leskiw, mars 1985.
18. *Étude des liens entre l'environnement et l'économie*. Par R.A. Knowles, 1986.
19. *Le libre-échange et l'environnement*, mai 1986.
20. *Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère*, par L. Giroux, juin 1985, publié en janvier 1987.
21. *Examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement*, mars 1987.
22. *Le Canada et le développement durable, notre avenir à tous*. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, et sa portée pour le Canada, décembre 1987.
23. *Planifier les années 1990 : L'évaluation environnementale, partie intégrante de la prise de décision*, février 1988.
24. *Le listage des polluants toxiques en vertu de la LCPE : Quelle est la meilleure méthode?*, mai 1988.
25. *Les BPC : Une question brûlante : sur le choix de l'emplacement d'un incinérateur mobile de BPC*, fevrier 1989.
26. *Rôle des Conseils de l'environnement En relation tout spécialement avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement* par P.M. Bird, Mai 1989
27. *L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada* par Nigel Richardson, Mai 1989

Rapports annuels

Revue annuelle 1973-1974. Partie A - Activités. Partie B - Problèmes et priorités de l'environnement du Canada.

Revue annuelle 1975. Partie A - Activités. Partie B - Problèmes importants de l'environnement.

Revue annuelle 1976. Partie A - Activités. Partie B - L'état de l'environnement du Canada 1976.

Revue annuelle 1977-1978. Partie A - Activités. Partie B - L'état de l'environnement du Canada.

Revue annuelle 1979-1980. (Inclut : Une décennie de préoccupation environnementale - Rétrospective et perspective; Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement - Observations et recommandations).

Revue des activités 1981-1982; 1982-1983. (Inclut : Le Conseil consultatif canadien de l'environnement en perspective; Résolutions de l'assemblée de 1981 des Conseils de l'environnement du Canada).

Revue des activités 1983-1984. (Inclut : Présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada; les risques acceptables; rapport d'évaluation en vue de la création d'un comité consultatif canadien des pesticides; le parachèvement du Réseau de parcs nationaux dans le Nord; la clé de l'avenir).

Revue des activités 1984-1985. (Inclut : Lignes directrices sur les situations de conflit d'intérêts; le Conseil central de protection de l'environnement aux Pays-Bas; les terres agricoles du Canada : quantité et qualité).

Revue des activités 1985-1986, 1986-1987. (Inclut : Éthique et environnement; Regard vers L'an 2005 – Questions d'actualité et tendances).

Revue des activités 1987-1988, 1988-1989. (Inclut : Le redéveloppement durable : Point de mire de l'université; Vers un développement économique durable).

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU CANADA

Résumé

La nécessité absolue de concevoir et de mettre en oeuvre une formule de développement durable a été l'objet des réflexions de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Brundtland) et aussi du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Canada). Le Groupe de travail définit le développement durable comme un développement faisant en sorte que l'utilisation des ressources et de l'environnement aujourd'hui ne compromette pas leur utilisation pour les générations futures. Il s'agit là, toutefois, d'une aspiration plutôt que d'un plan d'action. Le territoire – c'est-à-dire le sol sur lequel nous marchons – est à la base de pratiquement toutes les activités économiques tout en étant un élément vital de l'écosystème global. Nous soutenons dans le présent document que l'aménagement du territoire peut être un élément clé de l'élaboration d'une stratégie concrète et dynamique de développement durable.

L'évolution récente de l'aménagement du territoire au Canada

L'aménagement du territoire est défini ici de façon générale comme un processus de prise de décision réfléchi sur la façon dont les gens devraient utiliser (ou ne pas utiliser) certaines parties de la surface terrestre, compte tenu de conditions connues et prévues, de même qu'en fonction de buts et de critères donnés.

L'aménagement du territoire au Canada remonte aussi loin qu'au premier jour de la colonisation européenne. Dans les premières décennies du XX[e] siècle, on a pris de plus en plus conscience de l'épuisement de ressources, de l'utilisation inadéquate des terres rurales, des problèmes de l'urbanisation, ainsi que d'autres enjeux liés au territoire. Cette prise de conscience déboucha sur un début d'urbanisme dirigé par les autorités municipales et sur la création de la Commission de la conservation fédérale. Les travaux de la Commission, notamment ceux de Thomas Adams, conseiller auprès d'elle, faisaient le lien entre la conservation des ressources, l'utilisation rationnelle du territoire, la santé publique et d'autres objectifs qui devançaient de 70 ans les idées avancées par Brundtland et le Groupe de travail national.

Mais ces conceptions furent pour l'essentiel perdues de vue et oubliées dans les années 1920 et les années 1930. Or, même si elles furent ranimées par le Comité consultatif de restauration du gouvernement fédéral après la Deuxième Guerre mondiale, la demande énorme de logements dans les années d'après-guerre et les problèmes concomitants de développement urbain, dont les mises en chantier sur des terres agricoles de fort rendement, dominèrent pendant des décennies les activités d'aménagement du territoire canadien. Ces préoccupations aboutirent à l'adoption de diverses formes d'aménagement « régional », ou intermunicipal, axées sur la ville. Petit à petit, la conservation des ressources, dont l'eau, la planification de l'utilisation des ressources et la protection de l'environnement reprirent leur place comme principes d'aménagement du territoire.

Malheureusement, la pratique canadienne de répartition des pouvoirs relativement aux divers aspects de l'aménagement du territoire, que ce soit à l'intérieur des gouvernements ou entre ceux-ci, a considérablement freiné l'évolution de l'aménagement du territoire vers une activité vraiment intégrée, caractérisée par un ensemble cohérent d'objectifs. C'est ce qui explique que l'évaluation des incidences environnementales et les stratégies de conservation soient devenues des activités ne conservant que des liens ténus avec les processus établis d'aménagements du territoire.

Tout au cours de l'évolution de l'aménagement du territoire au Canada au XX[e] siècle, le gouvernement fédéral a pris une place prépondérante et s'est souvent donné un rôle de chef de file. Citons, par exemple, la Commission de la conservation, le Comité consultatif de restauration et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui chacun à sa façon a exercé une influence aussi profonde que la Commission de la conservation. Citons encore les initiatives fédérales dans le domaine du développement économique régional, de l'aménagement des bassins versants et de l'évaluation environnementale, ainsi que le rôle fondamental des organismes fédéraux comme sources d'information relative aux terres.

Note : Ce texte est tiré d'un rapport rédigé pour le Conseil et publié en 1989.

Aménagement du territoire comme domaine contemporain de politique gouvernementale

Quelles qu'en soient les limites, l'aménagement du territoire est maintenant bien établi dans le droit et l'administration publique du Canada, et il est de façon générale – sinon toujours avec enthousiasme – accepté par le public comme fonction légitime du gouvernement.

L'utilisation du terme « territoire », toutefois, dans la plupart des lois et des programmes d'aménagement se conforme à une tradition juridique qui a suivi les colons européens. On est loin ici de la vision de « territoire » comme équivalent « d'environnement » ou « d'écosystème ». Bien que nous préconisions dans le présent document une interprétation plus globale de la notion de « territoire », nous faisons également valoir que la conception traditionnelle du territoire, même au sens étroit du terme, conjuguée à la place bien établie qu'occupe l'aménagement du territoire en droit, en administration et dans l'esprit du public, constitue un instrument précieux de développement durable.

Il convient d'éviter, toutefois, de considérer l'aménagement du territoire comme une recette administrative ou une technique opérationnelle. Il s'agit plutôt d'une approche, d'une façon de percevoir les particularités dominantes, pouvant s'appliquer de nombreuses manières à toutes sortes de conditions différentes. C'est là son atout principal (mais également une source de difficultés, comme on le verra plus loin). Cette approche se distingue par un ensemble particulier de caractéristiques qui, idéalement, inclut les suivantes :

- des buts explicites,
- la mise en évidence des problèmes et des questions liés au territoire,
- la prévision des conditions et des besoins futurs,
- une vision globale tenant compte de tous les facteurs pertinents et harmonisant tous les programmes publics de gestion du territoire,
- la continuité dans le temps,
- l'adoption d'une approche systématique assortie de souplesse,
- la définition des responsabilités,
- des possibilités convenables de participation pour tous les intéressés,
- la présence d'options pour les décideurs,
- la reconnaissance des exigences de la mise en œuvre des plans.

Exemples contemporains d'aménagement du territoire au Canada

Notre document fait appel à plusieurs exemples tirés d'un large éventail d'activités contemporaines d'aménagement du territoire canadien pour illustrer comment cette discipline peut servir d'instrument de développement durable. On y verra également sa division actuelle.

Urbanisme : Le terme d'aménagement du territoire est souvent associé à sa forme la plus commune, l'urbanisme. L'aménagement du territoire par les municipalités vise d'ordinaire les objectifs particuliers des pouvoirs publics locaux. Ceux-ci tiennent rarement compte de facteurs comme la conservation et leurs activités peuvent même être contraires aux objectifs du développement durable (même si certaines municipalités ont fait des efforts réels).

Or, les pouvoirs que l'on peut exercer à ce niveau sont considérables et pourraient s'avérer extrêmement efficaces s'ils étaient mis au service du développement durable.

En Alberta, le gouvernement provincial a recours à des commissions d'aménagement régional pour faire en sorte que les municipalités se conforment à ses politiques, tandis que les municipalités régionales de comté du Québec offrent un mécanismes de coordination des politiques provinciales et locales en matière d'aménagement du territoire.

Terres domaniales : L'aménagement des terres et des ressources de l'État a toujours eu tendance à se faire en fonction d'un rendement économique maximal, mais elle intègre de plus en plus la dimension de la conservation, du rendement durable et de l'utilisation multiple.

Le programme de Planification de l'utilisation stratégique des terres de l'Ontario est un exemple d'aménagement systématique, bien que « pyramidal », d'aménagement des ressources; le système du Manitoba est plutôt d'ordre « pyramidal » lui aussi, mais est lié à une gamme plus vaste de politiques et d'objectifs gouvernementaux; le Système intégré d'aménagement des ressources de l'Alberta prend appui sur une plus grande concertation et constitue presque, à l'intérieur de ses limites propres, un modèle de système d'aménagement du territoire.

Protection des terres agricoles : C'est là une question extrêmement complexe dont les divers aspects ne peuvent être envisagés uniquement du point de vue de l'aménagement du territoire. Plusieurs provinces, notamment la Colombie-Britannique et le Québec, ont cependant adopté des mesures spéciales de zonage pour

empêcher que les terres agricoles ne soient utilisées à d'autres fins.

Cas particuliers : Il existe de nombreux exemples d'arrangements spéciaux permettant l'aménagement du territoire en dehors du cadre juridique et institutionnel habituel. Nous nous arrêtons ici au Plan de développement régional de Mactaquac au Nouveau-Brunswick, qui visait à promouvoir le développement durable (avant même que le terme n'ait vu le jour) au moyen de l'aménagement du territoire; l'Étude Haldimand-Norfolk en Ontario, qui, au moyen d'une évaluation environnementale détaillée, constitue le fondement de l'aménagement régional; le Plan de l'escarpement du Niagara de l'Ontario, dans lequel l'aménagement du territoire sert à protéger des ressources esthétiques, scientifiques et récréatives irremplaçables face à des demandes concurrentielles diverses.

Politique de planification de l'utilisation des terres du Nord : Dans les Territoires du Nord-Ouest, la conception qu'ont les autochtones du territoire, l'unité de l'environnement, l'économie et le mode de vie, ainsi qu'une initiative majeure en faveur de la conservation, se sont conjugués pour produire un projet de plan d'aménagement régional que l'on pourrait bien qualifier de plan de développement durable.

Eaux : La planification de l'approvisionnement en eau, de l'utilisation des eaux et de la préservation de leur qualité est extrêmement complexe pour plusieurs raisons. Il n'en reste pas moins que trois provinces se sont attaquées à ce problème avec un certain degré de réussite. La Saskatchewan et l'Alberta ont obtenu l'appui d'un grand nombre d'intervenants pour l'aménagement des bassins versants de la province. L'ontario a recours à une administration de la conservation des bassins hydrographiques. Le gouvernement fédéral participe depuis 20 ans à l'aménagement conjoint des bassins hydrographiques, et le principe est maintenant bien ancré dans la Politique fédérale relative aux eaux. Un aménagement fondé sur l'écosystème est devenu l'objectif dans le cas du bassin des Grands Lacs.

Les modes d'aménagement du territoire au Canada sont d'autant plus divers qu'il existe également des programmes publics qui touchent l'utilisation des terres ou qui s'apparentent à l'aménagement du territoire, mais sans être le plus souvent intégrés à des systèmes établis d'aménagement du territoire. Signalons en particulier les suivants :

- Les programmes de développement économique régional, qui ont une influence sur les modes d'utilisation des terres et qui portent parfois directement sur l'aménagement du territoire.
- L'évaluation des incidences environnementales, qui vise à prévoir les conséquences des divers projets de mise en valeur sur l'environnement.
- Les stratégies de conservation, qui incluent l'élaboration de politiques et de programmes destinés à régir l'utilisation du territoire au profit de la conservation et du développement durable.

En outre, il convient de signaler les efforts de coordination de l'aménagement du territoire et les autres programmes publics connexes, dont l'évaluation des incidences environnementales. Les principales approches sont les suivantes :

- Les politiques globales d'aménagement du territoire adoptées par les gouvernements en vue d'orienter tous les programmes gouvernementaux liés à l'utilisation des terres. Les exemples les plus frappants sont la Politique fédérale sur l'utilisation des terres et la Loi sur les terres provinciales du Manitoba.
- La coordination des programmes liés au territoire au moyen de structures et de procédures politiques ou administratives, avec ou sans cadre réglementaire général.

  Ces programmes existent dans toutes les provinces, à tout le moins sous forme rudimentaire. Ils sont particulièrement bien développés au Manitoba et au Québec, même s'ils revêtent des formes fort différentes. Au Manitoba, ils sont de type pyramidal (comité du cabinet), tandis qu'au Québec ils sont gérés en collaboration provinciale-municipale par l'intermédiaire des municipalités régionales de comté.
- La coopération dans des secteurs particuliers, par laquelle divers programmes gouvernementaux sont coordonnés dans un effort conjoint destiné à régler des questions particulières dans un secteur donné. Le Programme de gestion de l'estuaire du Fraser en Colombie-Britannique en est un bon exemple.

Notre étude inclut une brève description de certains programmes d'autres pays. Nous voulons ainsi donner une meilleure idée de l'étendue et des possibilités de l'aménagement du territoire.

Commentaires et conclusions

En conclusion, nous affirmons que l'efficacité de l'aménagement du territoire à titre d'instrument de réalisation du développement durable a été clairement démontrée par son application, entre autres à :

- la promotion d'une utilisation rationnelle des terres,
- la répartition des ressources renouvelables,
- la protection des terres, des ressources naturelles et des entités de valeur particulière,
- l'harmonisation des intérêts contradictoires à l'égard des terres selon des critères prédéterminés,
- l'encouragement et la facilitation d'un développement économique non préjudiciable à l'environnement,
- la promotion d'un développement urbain durable.

Les plus grandes réalisations du Canada en matière d'aménagement du territoire n'ont rien à envier à celles des autres pays. Le Canada pourrait jouir peut-être du meilleur système d'aménagement du territoire du monde, si chacune des provinces adoptait et adaptait les modèles canadiens remarquables à ses propres fins.

L'obstacle le plus difficile à surmonter a trait sans doute aux attitudes : la conception du territoire comme un bien et une ressource, de même que l'ambivalence généralisée des attitudes à l'égard de l'aménagement dans le secteur public. En outre, la diversité même des activités d'aménagement du territoire masque l'approche et les principes particuliers qu'elles ont en commun, et masque également leurs réalisations collectives.

Afin de favoriser une prise de conscience véritable des possibilités offertes par l'aménagement du territoire comme instrument de réalisation du développement durable, il importe de modifier les modes d'utilisation actuels. Pour y arriver, toutefois, il faut d'abord changer notre façon de concevoir le territoire dans ses rapports aussi bien avec « l'environnement » qu'avec la société et le corps politique. Plus précisément, il importe de :

- reconnaître, d'abord et avant tout, le territoire en tant que partie intégrante du « milieu vital » des espèces, de manière que nous le considérions comme un intendance plutôt que comme une exploitation; dans ce domaine, nous avons beaucoup à apprendre de nos compatriotes autochtones qui conçoivent la terre, l'air, l'eau et les êtres vivants comme formant une unité essentielle;
- faire reconnaître par les gouvernements que la politique sur les terres est fondamentale, au même titre, par exemple, que la politique sur la santé ou sur l'éducation;
- repenser les objectifs professionnels, les responsabilités et l'éthique chez ceux qui exercent et enseignent la planification du territoire.

L'adoption à titre officiel du développement durable comme objectif de l'aménagement du territoire aux paliers fédéral, provincial et territorial représente la première étape, fondamentale, vers l'utilisation vraiment efficace de l'aménagement du territoire au profit du développement durable – car l'aménagement du territoire n'est qu'un instrument à mettre à contribution pour atteindre les buts que se fixe la société.

L'élaboration de politiques nationales d'aménagement du territoire axées sur la durabilité constitue la deuxième étape. Bien qu'une politique nationale d'aménagement du territoire ne soit pas nécessaire pour donner effet aux politiques provinciales ou territoriales, la répartition des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et les caractéristiques particulières à la plupart des gouvernements du Canada représentent des obstacles à surmonter.

Une nette amélioration de l'intégration des programmes ayant une incidence sur l'utilisation des terres, dans le cadre d'une politique globale unique, est absolument indispensable. Pour cela, il importe de reconnaître explicitement l'urbanisme comme instrument de la politique d'aménagement, et d'adopter les mesures qui s'imposent, appuyées au besoin par une loi. Il serait à cet égard extrêmement utile de mettre en place des systèmes régionaux destinés expressément à appuyer les objectifs de l'aménagement du territoire.

En plus de ses responsabilités générales à l'égard des principales composantes de l'écosystème, comme la qualité de l'air, la gestion des eaux et les pêcheries, il incombe au gouvernement du Canada d'assumer quatre responsabilités particulières en ce qui a trait à la politique foncière et à l'aménagement du territoire :

- Veiller à ce que soit adopté un système cohérent, efficace et équitable d'aménagement et de gestion du territoire pour le règlement des droits des autochtones à l'égard des terres et des ressources naturelles du Nord canadien, et que de nouveaux pouvoirs soient accordés aux gouvernements territoriaux.

- Préserver et étendre le rôle traditionnel et irremplaçable du gouvernement fédéral en tant que source d'information sur les terres et sur l'aménagement du territoire au Canada.

- Faire en sorte que ses propres programmes touchant la gestion des terres aient pour effet de promouvoir et de renforcer un aménagement rationnel du territoire et, s'il y a lieu, qu'ils soient exécutés dans le cadre d'un plan d'aménagement.

- Plus important encore, assumer un rôle de chef de file essentiel à l'adoption de politiques d'aménagement du territoire axées sur la durabilité pour donner le ton à tous les autres intervenants du Canada.

Annexe D

HISTORIQUE DU CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) a été établi par pouvoir ministériel, à la suite d'une décision du Cabinet de 1972, afin qu'il puisse présenter au ministre fédéral de l'Environnement des avis indépendants et l'informer sur les problèmes et les orientations possibles touchant l'environnement. Il était prévu que le Conseil ferait entendre un autre son de cloche que celui provenant d'Environnement Canada et des groupes d'intérêt particulier non gouvernementaux. Bien que son mandat fût défini en termes extrêmement vastes et généraux, la tenue d'audiences publiques en était expressément exclue.

Au départ, les 12-16 membres du CCCE furent choisis pour l'essentiel dans les milieux universitaires et scientifiques. Leur accès relativement facile aux ressources du monde universitaire, conjugué à une certaine liberté dans leur emploi du temps, a grandement contribué à faire progresser le programme de travaux du Conseil. Par la suite, le choix des membres s'est élargi afin que ces derniers soient plus représentatifs des divers groupes qui s'intéressent à l'environnement. Des modifications ont donc été apportées au mode de fonctionnement et l'on s'est mis notamment à commander plus souvent des études spéciales à des scientifiques de l'extérieur en particulier dans les cas où le Conseil ne dispose pas des compétences voulues et où il veut se renseigner sur des questions bien précises.

Depuis sa création, le CCCE bénéficie de l'appui d'un petit Secrétariat formé de personnel d'Environnement Canada. Le Ministère met des locaux à la disposition de ce Secrétariat et fournit également les services de soutien habituels (téléphone, dactylographie, impression, etc.). Dans un premier temps, le budget de fonctionnement du CCCE était établi par le Conseil, approuvé par le Ministre et présenté à l'administration d'Environnement Canada pour inclusion dans le Budget des dépenses. De cette façon, les budgets finals, une fois approuvés, étaient contrôlés au moyen de directives du Conseil du Trésor et, dans une large mesure, par l'interprétation administrative d'Environnement Canada de ces directives. Ces dernières années, la négociation du budget du CCCE s'est surtout faite au moyen de discussions triparties entre le Ministre, le Sous-ministre et le Président du Conseil, ce qui prenait du temps, en particulier lorsque les compressions budgétaires étaient de rigueur.

Dès le début, le CCCE a apporté une contribution appréciable à l'élaboration des politiques du nouveau ministère de l'Environnement qui prenait forme. Les études du Conseil ont abouti à la production de rapports de fond qui ont servi à la fois de sources d'avis pour le ministre en exercice et de documents d'information publics. L'annexe 2 présente sous forme de tableau statistique les caractéristiques des travaux effectués par le CCCE, par exercice, de 1983-1984 à 1987-1988, en indiquant le nombre de réalisations et leur forme principale ainsi que l'origine, l'auteur et la nature des études. Ce tableau est davantage un bilan que le fondement prévisionnel des activités futures. On pourra se faire encore une meilleure idée de l'envergure et de la portée des travaux du CCCE en examinant la liste complète des documents publiés et des rapports annuels, qui se trouve à l'annexe 3, Liste des publications.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, alors que le Conseil maintenait ses fonctions de conseiller indépendant du Ministre, son centre d'attention a évolué pour passer de la réaction aux problèmes qu'il avait mis en évidence et qu'il considérait comme urgents à une association beaucoup plus étroite avec les problèmes et les préoccupations du Ministre. Indépendamment de cette évolution, la relation entre le Ministre et le Conseil (et, partant, l'utilité des travaux du Conseil telle qu'elle était perçue) a varié considérablement en fonction des ministres en exercice et des membres du Conseil. Les énoncés officiels du rôle du CCCE approuvés par le Ministre en 1981 et 1984 sont présentés aux annexes 4 et 5 respectivement. Compte tenu du caractère général du mandat initial, de la diversité des relations entretenues entre les ministres et le Conseil, ainsi que de l'évolution des modes de gestion de l'environnement, il n'est guère étonnant qu'on ait évoqué à plusieurs reprises la nécessité de clarifier le rôle du CCCE au cours des dix dernières années. Les préoccupations internes du Conseil ont porté, notamment, sur les ressources nécessaires à l'exercice de ses activités, sur son autonomie, telle qu'elle était perçue, sur la variabilité des rapports existant entre le Conseil et le Ministre en exercice et sur les pressions ressenties pour que le Conseil devienne davantage un organisme de protection de l'environnement. Les observateurs de l'extérieur ont également signalé le besoin de renforcer et de modifier le rôle du Conseil.

Note : Ce texte est tiré d'un rapport rédigé et publié par le Conseil en 1989 portant sur le Rôle des Conseils.

COMPARAISON DES TABLES RONDES ET DES CONSEILS CONSULTATIFS DE L'ENVIRONNEMENT

Avec la récente création, au Canada, des tables rondes sur l'environnement et l'économie, on a jugé bon de comparer ces nouvelles organisations aux Conseils consultatifs de l'environnement. De toute évidence, il y aura un certain recoupement d'intérêts entre ces deux types d'entités, mais leurs mandats et leurs clients semblent différents.

Comme les Conseils consultatifs ont vu le jour indépendamment l'un de l'autre et qu'ils sont en activité depuis le début des années soixante-dix, ils diffèrent beaucoup entre eux. Les caractéristiques énumérées ci-dessous ne s'appliquent pas nécessairement à tous les Conseils, ni même dans une mesure comparable. Il s'agit simplement d'une comparaison généralisée, faite en vue de l'Assemblée des Conseils de l'environnement du Canada, à Halifax en septembre 1989.

Conseils consultatifs de l'environnement

1. La mise sur pied des Conseils consultatifs de l'environnement remonte aux années 1970, en même temps ou peu après que les ministères de l'Environnement ont été créés.
2. Puisque les Conseils ont été créés indépendamment l'un de l'autre, ils varient beaucoup quant à leur taille, à leurs relations avec le ministre responsable, à la participation publique et aux budgets.
3. Les Conseils relèvent des ministres de l'Environnement.
4. En général, les Conseils entretiennent des relations confidentielles avec leur ministre, bien que certains puissent jouir d'une haute visibilité publique.
5. Les Conseils ont été créés pour fournir aux ministres une seconde opinion bien informée, afin de faire contrepoids aux avis formulés par les fonctionnaires et les autres sources. Ce rôle comprend la prestation de conseils sur le développement durable.
6. Plusieurs Conseils jouissent d'une assise législative, et l'un d'entre eux (Nouvelle-Écosse) exerce une fonction quasi judiciaire.
7. Les ressources allouées aux Conseils varient considérablement, et elles sont généralement modestes.
8. Une fonction secondaire de nombreux Conseils consiste à sensibiliser le public sur les questions

Tables rondes sur l'environnement et l'économie

1. Les tables rondes ont été (sont) créées en 1988-1989, comme suite à une recommandation contenue dans le rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, qui relève du Conseil canadien des ministres des ressources et de l'Environnement.
2. Comme les tables rondes sont assez récentes et qu'elles suivent toutes les lignes directrices énoncées dans le rapport du Groupe de travail du CCMRE, elles sont jusqu'à maintenant très semblables.
3. Les tables rondes relèvent des Premiers ministres.
4. Les tables rondes ont le mandat de fonctionner en toute transparence, et elles doivent faire rapport à la population de leurs délibérations et de leurs conseils.
5. Les tables rondes ont pour but de donner des conseils sur les liens entre l'environnement et l'économie, et de promouvoir un développement économique non préjudiciable à l'environnement.
6. Aucune table ronde ne bénéficie actuellement d'une assise législative.
7. Les ressources allouées aux tables rondes sont encore à l'étude dans de nombreux Cas, mais elles sont généralement supérieures à celles affectées aux Conseils.
8. Les tables rondes sensibiliseront le public sur le développement durable; elles incitent les autorités

Note : Version modifiée d'un document de travail préparé par le Conseil en vue de l'Assemblée des Conseils de l'environnement du Canada pour 1989.

d'environnement, principalement par le truchement de publications. (Il y a possibilité de conflit entre le rôle de conseiller confidentiel du Ministre et le rôle d'informateur du public.)

9. Les Conseils ont pour mandat de conseiller le Ministre sur les problèmes environnementaux imminents, sur la nature et les incidences environnementales des tendances sociales et économiques, ainsi que sur les principes et les priorités liés à la gestion à long terme des ressources et de l'environnement.

10. Aucun ministre n'est membre.

11. Les membres doivent posséder une compétence dans le domaine de l'environnement, ou à tout le moins faire preuve d'un engagement et d'un intérêt manifestes en la matière.

12. Les Conseils s'adressent principalement à un ministre ou a un organisme, le ministère de l'Environnement.

13. Les Conseils peuvent examiner toutes les fonctions du ministère de l'Environnement, y compris la fonction d'élaboration des politiques.

14. En raison de l'orientation professionnelle ou spécialisée des membres des Conseils, ils rédigent souvent eux-mêmes les rapports au lieu de déléguer cette tâche à des consultants ou au Secrétariat.

15. Les avis donnés par les Conseils sont considérés comme principalement provenant d'un seul secteur, puisque les membres sont tenus pour des défenseurs de l'environnement.

16. Comme les Conseils consultatifs existent depuis un certain temps déjà, ils ont mis au point des modes de fonctionnement normalisés.

17. La majorité des Conseils sont formés d'un petit nombre de membres (une dizaine environ), mais certains en comptent beaucoup plus (jusqu'à 50 au Manitoba).

18. Divers :
Les Conseils aident les ministres de l'Environnement à participer aux tables rondes et à s'acquitter de leur rôle dans le débat sur le développement durable.

scolaires à élaborer des programmes pédagogiques, et les médias d'information à mieux éduquer le public.

9. Les tables rondes ont pour mandat d'inciter les décideurs à harmoniser l'environnement et le développement économique continu, plutôt qu'à promouvoir isolément la croissance économique ou la protection de l'environnement.

10. Les tables rondes comptent en leur sein des ministres.

11. Les tables rondes regroupent surtout des grands décideurs provenant de différents secteurs de la société, et d'autres parties intéressées. La majorité des membres ne sont pas des spécialistes du secteur de l'environnement.

12. Les tables rondes conseillent l'ensemble du gouvernement, ainsi que l'industrie, le monde de l'enseignement, etc.

13. L'accent est mis sur l'élaboration des politiques et des stratégies.

14. Les membres sont nommés en raison de leur influence et de leur notoriété, et ils ne participeront pas aux analyses aussi directement que les membres des Conseils de l'environnement.

15. De par leur nature multisectorielle, les tables rondes ne sont pas considérées comme vouées à la défense de l'environnement.

16. Les tables rondes constituent des structures institutionnelles inédites qui, tout en communiquant entre elles, n'ont pas encore normalisé leurs opérations.

17. Les tables rondes comptent généralement une vingtaine de membres.

18. Divers :
Comme suite aux travaux du Groupe de travail du CCMRE, de nombreuses tables rondes ont été priées d'élaborer des stratégies de conservation/développement durable.